



RESUMEN

El procedimiento coactivo, es sin duda, ágil, rápido, que opera por el principio de imperium, o de tutela de la administración tributaria, que realiza su labor para conseguir rubros, dividendos, tributos para cumplir con la actividad del Estado, que es la prestación de servicios públicos; sin embargo, es conveniente indicar las fases que se emplean en este procedimiento administrativo, como la expedición del correspondiente título de crédito, por impuesto, tasa o contribución especial; empero, la diferencia radica, y ahí están expuestos fallos jurisprudenciales de triple reiteración dictados por la sala de lo fiscal de la ex Corte Suprema de Justicia, en la cual, señalan, que no es necesaria la notificación del impuesto predial, por cuanto, este lo conoce el contribuyente; sin embargo, de esto, debemos indicar que el impuesto predial es un acto administrativo, y como tal, debe para su vigencia ser publicitado, es decir, notificado, puesto, que este es el requisito sine quanon que marca distancias con cualquier otro acto; el administrativo para su validez debe ser notificado; y, por ello, su vigencia es desde que es notificado; caso contrario es nulo.

Sin duda alguna, el impuesto predial principal rubro de la Administración Tributaria Municipal, para su plena validez debe ser notificado; no debe perdurar en el ordenamiento jurídico ecuatoriano disposiciones legales en el sentido que señalen que la Tesorería Municipal que es quién cobra el impuesto predial, no le es necesaria su notificación, puesto, que se atenta contra garantías constitucionales y legales; pues, de la sola lectura de la tesis se podrá dar cuenta el lector, que dentro del procedimiento de coactiva que inicia la Administración Tributaria, debe, como es lógico y procedente notificarse todo acto de determinación tributaria.

PALABRAS CLAVES:

PROCEDIMIENTO, COACTIVA, ADMINISTRATIVO, EJECUCIÓN, FUNCIONARIO, TESORERO, SECRETARIO, NOTIFICACIÓN, TRIBUTOS, IMPUESTOS, TASAS, CONTRIBUCIONES ESPECIALES, OBSERVACIONES,



FACILIDADES DE PAGO, TITULO DE CRÉDITO, TERMINO, PLAZO, MEDIDAS CAUTELARES, PROHIBICIÓN DE ENAJENAR, RETENCIÓN DE FONDOS, EMBARGO, REMATE, POSTORES, SUBASTA PÚBLICA, LICITACIÓN, SENTAR RAZÓN, EXCEPCIONES, COMPETENCIA ADMINISTRATIVA, DIRECTOR FINANCIERO, RENTAS, PAGO, DEUDA TRIBUTARIA, COBRANZA TRIBUTARIA, ADJUDICACIÓN, TERCERIAS, EXCLUYENTES, COADYUVANTES.



INDICE:

CAPITULO I

ASPECTOS GENERALES

1.1.- LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA MUNICIPAL Y LA ACCIÓN COACTIVA	15
1.2.- EL PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN COACTIVA: CONCEPTO	17
1.3.- NATURALEZA DEL PROCESO DE COACTIVO	20
1.4.- FUNDAMENTO DEL PROCESO COACTIVO	23
1.4.1. CARACTERÍSTICAS.	26
1.5.- FUNCIONARIO COMPETENTE	27
1.6.- LA DEUDA TRIBUTARIA MATERIA DE COBRANZA	29

CAPITULO II

LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS TRIBUTARIOS MUNICIPALES

2.1 LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS TRIBUTARIOS MUNICIPALES.- CONCEPTO.	31
2.2 ELEMENTOS SUSTANCIALES DEL ACTO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL	35
2.2.1 COMPETENCIA	38
2.2.1.1 LA COMPETENCIA EN LOS ORGANISMOS SECCIONALES	38
2.2.2 OBJETO	40
2.2.3 VOLUNTAD	41
2.3 FORMA Y CONTENIDO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVO	41
2.4 PRESUNCION DE LEGALIDAD Y EJCUTORIEDAD LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS MUNICIPALES	43



2.5 NOTIFICACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	46
2.6.- CLASIFICACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	48

CAPITULO III

EL PROCESO COACTIVO EN LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA SECCIONAL, MUNICIPIOS

3.1 EL PROCESO COACTIVO: ASPECTOS GENERALES	51
3.1.1 AUTORIDADES COMPETENTES PARA EL EJERCICIO DE LA ACCION COACTIVA MUNICIPAL	53
3.1.2 SOLEMNIDADES SUSTANCIALES	54
3.2 PROCEDIMIENTO PREVIO	54
3.2.1 TITULOS DE CREDITO	56
3.3 PROCEDIMIENTO COACTIVO: TRAMITE	57
3.3.1 AUTO DE PAGO	58
3.3.2 MEDIDAS CAUTELARES:	59
3.3.3 EMBARGO	61
3.3.3. 1 BIENES NO EMBARGABLES	62
3.3.3. 2 EMBARGO DE BIENES INMUEBLES	63
3.3.3.3 EMBARGO DE DINERO Y VALORES	63
3.3.3. 4 EMBARGO DE EMPRESAS	64
3.3.3. 5 EMBARGO DE CREDITOS	64
3.3.3. 6 DESCERRAJAMIENTO	64
3.3.3. 7 PREFERENCIA DEL EMBARGO ADMINISTRATIVO	65
3.3.3. 8 EMBARGOS PREFERENTES	66



3.3.4 TERCERIAS	66
3.3.4.1 TERCERIA COADYUVANTE	66
3.3.4.2 TERCERIA EXCLUYENTE	67
3.3.5 REMATE	68
3.3.5.1 REMATE DE BIENES INMUEBLES	70
3.3.5.2 REMATE BIENES MUEBLES.- SUBASTA PÚBLICA	73
3.3.5.3 NULIDAD DEL REMATE O SUBASTA	74
3.3.5.4 ENTREGA MATERIAL	75
3.3.5.5 VENTA FUERA DE SUBASTA.- VENTA DIRECTA	75
3.3.5.6 TRANSFERENCIA GRATUITA	76
3.3.5.7 COSTAS DE EJECUCIÓN	77

CAPITULO IV

4.1 NORMATIVA LEGAL DE NOTIFICACIÓN DEL ACTO	
ADMINISTRATIVO TRIBUTARIO MUNICIPAL	78
4.2.- NOTIFICACION DEL TITULO DE CRÈDITO POR IMPUESTO PREDIAL, COMO GARANTIA DE LA VIGENCIA DEL DERECHO A LA DEFENSA DEL ADMINISTRADO.	87
4.3.- DERECHO A IMPUGNAR.	91
4.4.- APAREJAR A LA COACTIVA EL TÍTULO DE CRÈDITO FIRME Y EJECUTORIADO.	92
4.5.- NOTIFICACIÓN SIN EXCEPCIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL COMO PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.	94
4.6.- PROPUESTA DE REFORMA DEL ARTÍCULO 512 DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN.	97



UNIVERSIDAD DE CUENCA
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA, CIENCIAS
POLITICAS Y SOCIALES

ESCUELA DE DERECHO

**“EL PROCESO COACTIVO EN LA
ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA SECCIONAL”**

Tesis previa a la obtención del
Grado de Magister en Derecho
Tributario.

DIRECTOR: Dr. Tiberio Torres MSC.

AUTOR: Dr. Patricio Emilio Morán Jaramillo

CUENCA-ECUADOR

2011



DEDICATORIA

A DIOS:

Por sobre todas las cosas quién siempre me ha guiado y protegido, cuida a todos mis seres queridos y permite que con salud y sabiduría cumpla con mis proyectos.

A MIS HIJAS,

Que son la inspiración de mi vida, mi esfuerzo diario y esperanza, a ellas dedico este trabajo.

A MI CÒNYUGE.-

Compañera leal, a quien amo, con quien decidí unir mi vida mientras Dios nos cobije con su santa bendición.

A MI MADRE Sra. JULIA JARAMILLO CALLE:

Por confiar en mí, ser mi apoyo y mi auxilio constante, por estar siempre conmigo cuando la necesito y por tenerme la paciencia del mundo.

A MIS HERMANOS:

Como testimonio de esperanza.

A MIS SOBRINOS BRANDON y BRITHANY:

Por ser la esperanza del mañana, puesto con el ejemplo propio considero que deben seguir las huellas de la educación.



AGRADECIMIENTO

A mi ilustre amigo, y colega Dr. Msc. Tiberio Torres, director de esta tesis quien su experiencia en el área tributaria, me ha guiado en este trabajo.



Universidad de Cuenca

Las ideas y opiniones que se exponen en la presente tesis son de exclusiva responsabilidad de su autor.

Dr. Patricio E. Morán Jaramillo



Universidad de Cuenca

“El Proceso de Coactiva en la Administración Tributaria Seccional”



INTRODUCCIÓN

Al igual que lo que sucede con el Estado, en el ámbito nacional, en el ámbito seccional la función de las Entidades Municipales, además de cumplir y hacer cumplir la Constitución y demás leyes, es proporcionar los servicios públicos esenciales a la comunidad. Sin embargo al ser la demanda de los servicios públicos superior a la capacidad gubernamental para recaudar recursos suficientes que les permita cubrir el creciente aumento del gasto e inversión pública, estas entidades han visto en la recaudación tributaria su principal fuente de ingresos

Por lo tanto, al ser los tributos, contribuciones necesarias de los ciudadanos para sostener al Estado, y en este caso, al municipio, de acuerdo a su capacidad contributiva, frente a la imposición, cada contribuyente se encuentra obligado a realizar sus aportes. Una vez sancionada la ley respectiva y determinado por el órgano competente el hecho generador del tributo, el ciudadano comprendido por este "debe" tributar.-

Por otra parte, el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes es un elemento fundamental para la recaudación tributaria, más cuando ello no ocurre, el ordenamiento jurídico con la finalidad de contar con una vía rápida y eficaz para la recaudación de tales obligaciones, así como de las multas de naturaleza tributaria e intereses (y otras acreencias derivadas de relaciones, de Derecho Público), a diferencia del proceso judicial ordinario, ha establecido un procedimiento sumario, sencillo en su estructura, conformado por normas procesales de ejecución inmediata, denominado "proceso coactivo", "procedimiento de ejecución coactiva" o "cobranza coactiva".



Para la doctrina es coincidente concebir al proceso de ejecución coactiva como la vía más idónea para la realización de un derecho, en razón de sus especiales características de agresividad, conocimiento abreviado y la rapidez de su desarrollo. El proceso de ejecución coactiva tendiente a asegurarse al estado la recaudación en un término breve de los recursos necesarios en miras de ejercitar sus políticas y dar cumplimiento a sus fines específicos.

Este procedimiento está a cargo de los funcionarios recaudadores de las respectivas administraciones tributarias, que es aquel funcionario encargado de la dirección del Procedimiento de Ejecución Coactiva destinado a la recuperación de la deuda a cargo del contribuyente que no cumplió con el pago oportuno de la misma ni tampoco impugnó la obligación dentro del plazo que las normas tributarias permiten como un mecanismo de garantía.

En este sentido, el ejecutor, tendrá dentro de sus prerrogativas el iniciar un proceso de cobro coactivo, el cual contendrá diversas medidas de fuerza destinadas a posibilitar el recupero de la deuda tributaria, nos referimos específicamente a las medidas cautelares.

Por lo tanto para efectos del presente estudio, debe entenderse el procedimiento de ejecución coactiva como el medio, a través del cual la autoridad tributaria materializa su facultad recaudadora para hacer efectivos los créditos fiscales a cargo de los contribuyentes. El estudio que ahora emprendemos, reviste especial importancia porque al igual que otras figuras fiscales, en la doctrina nacional se han abordado escasamente.



En el presente trabajo, en el Capítulo I, se tratan aspectos generales sobre el proceso de ejecución coactiva. Se analizan los diferentes criterios doctrinarios que sobre el mismo se han planteado, tendientes a establecer su noción conceptual, fundamento, naturaleza jurídica, características.

En el Capítulo II, se hace referencia a los actos administrativos, se realiza un análisis de sus diferentes acepciones, sus elementos sustanciales, su forma y contenido, la presunción de legalidad y ejecutoriedad, y notificación de los mismos.

En el Capítulo III, se hace referencia al Sistema Tributario Ecuatoriano, se realiza un análisis de la normatividad tanto del Código Tributario y en especial a la ley Orgánica de Régimen Municipal, en lo referente al procedimiento que siguen las entidades seccionales para la recaudación coactiva de los créditos tributarios que no han sido cubiertos oportunamente por los contribuyentes.

Finalmente en el capítulo IV, se analizará de manera lógica y práctica, la notificación del impuesto predial, dentro de los procedimientos de ejecución de créditos tributarios que inicia la administración tributaria municipal, por cuanto, la normativa municipal elude sobre la obligación constitucional y administrativa de notificar con debido tiempo al contribuyente o responsable un título de crédito por impuesto predial, lo que resulta al final, que se trastoque con derecho de oponibilidad que tiene el administrado, asimismo, se violenta garantías constitucionales relativas al derecho a la defensa, al debido proceso, de contar con el tiempo oportuno para realizar las observaciones al impuesto predial, siendo al final una obligación del funcionario ejecutor el de notificar el impuesto predial mediante título de crédito, a efectos de que el contribuyente cancele la obligación tributaria, pida facilidades de pago, o simplemente haga observaciones al derecho de la emisión del título de crédito, desvaneciendo esa posibilidad que el



funcionario ejecutor en los municipios, no le sea obligatorio notificar el cobro del impuesto predial.



CAPITULO I

ASPECTOS GENERALES

1.1.- LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA MUNICIPAL Y LA ACCION COACTIVA

La función del Estado como tal, es cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes, además de encaminar todos sus esfuerzos en la búsqueda del bien común, ello exige la búsqueda del bienestar social con miras a conseguir el desarrollo del grupo mismo; para tales efectos el ente público requiere de elementos y recursos materiales que deberá recaudar, ya sea de su propio patrimonio o de particulares, mediante el establecimiento de tributos. Para cumplir con esta finalidad, el Estado se organiza bajo el concepto de administración pública.

En efecto, la Administración Pública ostenta, para la consecución de los fines y de los cometidos que le compete cumplir, de un medio que le es natural e indispensable: el poder público. La administración como poder implica la adopción de medidas para la defensa y garantía de los intereses públicos en su sentido amplio y de los derechos colectivos de los ciudadanos. Desde dicho punto de vista señala Andrés Monroy¹ : La Administración no tiene la función de ejercer el poder para limitar el derecho de los ciudadanos, ejerciendo coacción sobre ellos, y estableciendo sanciones en su caso, sino que es la institución que los garantiza y debe hacerles efectivos mediante diferentes técnicas y actuaciones.

Por lo tanto, para cumplir con la misión de alcanzar el bienestar general que es de interés público el ordenamiento jurídico le otorga a la Administración un estatus jurídico especial habilitándola para el ejercicio de ciertas potestades singulares, como la de emitir decisiones o actos administrativos capaces de producir efectos

¹ MONROY ANDERES, citado por RIVADENEIRA, Diego, Memorias de las VI Jornadas Ecuatorianas de Derecho Tributario, Cuenca- Ecuador, 2005, p. 217



jurídicos que inciden directamente en la esfera jurídica del administrado, ya sea creando, otorgando o declarando derechos e imponiendo obligaciones, así como la facultad de imponer o hacer ejecutar por sus propios medios lo ordenado.

En consecuencia el poder coactivo nace de la ley y deviene en la jurisdicción coactiva de la cual gozan la Administración Pública y más concretamente las Administraciones Tributarias. En efecto el Código Tributario, en el Art. 157, expresa que gozan de la acción coactiva las administraciones tributarias central y seccional en todos los casos, y las de excepción, cuando la ley lo establezca expresamente, para el cobro de la obligación tributaria, intereses, multas y recargos como los referentes a costas de ejecución u otros previstos en la ley, que se fundamentará en el título de crédito legalmente emitido, o en liquidaciones o determinaciones ejecutoriadas o firmes de obligación tributaria.

La acción coactiva se define como “el privilegio exorbitante de la Administración que consiste en la facultad de cobrar directamente, sin que medie intervención judicial, las deudas a su favor, adquiriendo la doble calidad de juez y parte cuya justificación se encuentra el principio de que prevalece el interés general, en cuanto dichos recursos se necesitan de urgencia para cumplir eficazmente los fines estatales, la cual se ejerce respecto de las obligaciones surgidas de actos de soberanía del estado y no de simples actos de comercio”.²

Sin embargo, ha de entenderse que las competencias asignadas a esos órganos, están basadas en el derecho y limitadas al marco legal, de tal manera que se encause la actividad a ellos encomendada, en un ámbito eminentemente reglado

² Ibidem, p189



1.2.- EL PROCEDIMIENTO DE EJECUCION COACTIVA: CONCEPTO

Vale la pena empezar señalando que el procedimiento de ejecución coactiva en otras legislaciones se conoce bajo diversas denominaciones tal es el caso de la legislación española donde se lo conoce como “procedimiento o vía de apremio”, en México recibe el nombre de “facultad económico coactiva” y el Código Fiscal de la Federación lo regula con el nombre de “Procedimiento Administrativo de Ejecución”. en la legislación Peruana lo regula como “cobranza coactiva” y en el caso de nuestra legislación recibe el nombre de “procedimiento de ejecución coactiva”.

“La doctrina es coincidente al concebir al proceso de ejecución como la vía más idónea para la realización material de un derecho, en razón de sus especiales características de agresividad, conocimiento abreviado y rapidez de su desarrollo”.³ Entre las múltiples definiciones que se han dado al procedimiento de ejecución coactivo podemos citar las siguientes:

Sergio Francisco de la Garza, en su obra Derecho Financiero Mexicano, respecto al tema opina: “El procedimiento de ejecución es un procedimiento administrativo ejecutado por la administración y que no tiene como finalidad la resolución de ninguna controversia. La ejecución forzosa es el medio jurídico con el cual se logra la satisfacción del acreedor, cuando ésta no se consigue a través de la prestación del deudor y es necesario conseguir aquella satisfacción independientemente de la voluntad del obligado y venciendo toda su contraria voluntad”.⁴

Gonzáles Pérez y Gonzáles Navarro definen al procedimiento de apremio como “un procedimiento administrativo (...) de realización coactiva de créditos de

³ PATIÑO LEDESMA, Rodrigo, op. cit. p 224

⁴ DE LA GARZA, Sergio Francisco, citado por, LOPEZ, Joel Marcelino, Procedimiento Administrativo de Ejecución, Artículos de Derecho Tributario, Julio 2005.



derecho público, sean o no tributarios, mediante el ejercicio de potestades administrativas de embargo que opera sobre el patrimonio del deudor que no haya cumplido la obligación a su cargo durante el periodo voluntario”.⁵

Para el español Fernando Pérez Royo, “el procedimiento de apremio constituye una de las manifestaciones más sobresalientes del privilegio de autotutela de la Administración conforme a la cual ésta se halla facultada para ejecutar directamente, sin necesidad de impetrar el auxilio judicial, sus propias decisiones.”⁶

Por su parte el Dr. Rodrigo Patiño Ledesma señala que en nuestro sistema administrativo tributario, refiriéndose al ecuatoriano, “el procedimiento coactivo, es el medio que utilizan el Estado, los Organismos Seccionales o cualquier otro ente público que goce de la facultad coactiva, para la recaudación de todo tipo de obligaciones, que por cualquier concepto, mantengan los ciudadanos, que no han sido cubiertas a tiempo, y lo hacen a través de los funcionarios competentes, mediante un procedimiento especial, que se sustenta en el carácter ineludible de las obligaciones de los particulares frente a los órganos del sector público, de cuyo cumplimiento depende la dotación de los recursos que financian la administración y actividades del servicio a la comunidad”⁷.

De las definiciones expuestas se puede concluir que se trata de un procedimiento administrativo a cargo de los diferentes organismos del Estado, que les permite cobrar créditos públicos directamente, sin necesidad de recurrir al Poder Judicial. En otras palabras, el procedimiento de ejecución coactiva es la etapa del procedimiento de ejecución en la cual la Administración Tributaria ejerce medidas de coerción con el fin de recuperar la deuda tributaria exigible que no fue pagada oportunamente por el contribuyente.

⁵ GONZALES PEREZ Y GONZALES NAVARRO, citados por MADRID YAGUE, Pilar, La Recaudación Ejecutiva de la Seguridad Social, Segunda Edición, Lex Nova S.A., 2006, p 104

⁶ PEREZ ROYO, Fernando, Derecho Financiero y Tributario, Parte General, Octava Edición, Civitas 1998, p. 245

⁷ PATIÑO LEDESMA, Rodrigo, op. cit., p 225



“Constituye una de las vías privilegiadas a través de las cuales puede la autoridad hacendaría por sí misma conseguir la satisfacción de sus pretensiones de pago del tributo frente al sujeto deudor, lo que automáticamente se revela como una prerrogativa si se la mira en contraste con la posición de los sujetos acreedores en régimen de derecho privado, que no disponen de tales poderes”.⁸ Se trata, entonces, de un procedimiento administrativo a través del cual se cobran créditos públicos con fundamento en el privilegio de auto tutela de la Administración Pública.

“En materia de derecho público, la finalidad del proceso coactivo, se sustenta en el interés, para perseguir el cobro de los créditos emergentes de obligaciones fiscales incumplidas y proveer al Estado y demás entes públicos de los recursos necesarios para atender sus necesidades y cumplir así con sus fines específicos, los cuales están vinculados con la actividad social, por ello, el acreedor público, ante la negativa del deudor, debe iniciar la ejecución forzada haciendo uso de la jurisdicción y competencia señalada en la ley, para conseguir que la obligación sea satisfecha con la oportunidad debida. Esta potestad administrativa y el fin que a través de ella se persigue, hacen que el procedimiento para el cobro sea sumamente abreviado e implique la injerencia en el patrimonio del deudor para materializar con el producto de la venta de sus bienes, el pago de la deuda”.⁹

Se trata de una la vía procesal que encuentra sustento en el principio de legitimidad de los actos administrativos, sirviendo para dicho fin como suficiente título "el título de crédito" que hubiera expedido la Administración Tributaria. Con respecto a la legitimidad de los actos administrativos, Cassagne sostiene que "la presunción de legitimidad constituye un principio del acto administrativo que

⁸ JUIMENEZ GONZALES, Antonio, Lecciones de Derecho Tributario, Editorial Thomson, p. 234

⁹ PATIÑO LEDESMA, Rodrigo, op cit, p.225



encuentra su fundamento en la presunción de validez que acompaña a todos los actos estatales, principio en el que se basa a su vez el deber del administrado de cumplir el acto administrativo", considerando este calificado autor que para proceder la presunción de legitimidad, el acto debe haber sido dictado en armonía con el ordenamiento jurídico, teniendo por consiguiente fuerza ejecutoria, para efectivizar su cumplimiento.

El Art. 82 del Código Tributario Ecuatoriano que se refiere a la presunción de legitimidad del acto administrativo establece que: "Los actos administrativos tributarios gozarán de las presunciones de legitimidad y ejecutoriedad y están llamados a cumplirse; pero serán ejecutivos, desde que se encuentren firmes o se hallen ejecutoriados". La presunción de legitimidad supone que el acto administrativo ha sido dictado por autoridad competente y de acuerdo con las normas legales correspondientes, en tanto que la ejecutoriedad implica que el acto administrativo ha causado estado y puede ser ejecutado.

Por otra parte es preciso señalar que el proceso de ejecución coactiva si bien constituye una prerrogativa que gozan algunas entidades de derecho público para cobrar créditos a su favor, no es un sistema que permita a las entidades la violación del derecho debido del ejecutado. Si la Administración llega a violar el debido proceso dentro del procedimiento de ejecución coactiva caben correctivos jurisdiccionales. En otras palabras la facultad de la Administración Pública para ejecutar forzosamente sus decisiones no es irrestricta, sino que obviamente está sujeta a las limitaciones que impone la Constitución y las respectivas leyes.

1.3. NATURALEZA DEL PROCESO DE COACTIVO

Para abordar el tema de la naturaleza del proceso coactivo, debemos tener presente, que para la doctrina existen dos posibles sistemas de recaudación de las deudas tributarias: el sistema judicial y el sistema administrativo. "la opción por uno u otro de los sistemas no deviene discrecional, sino que está directamente



vinculada a la evolución jurídica de cada país, y más concretamente a la evolución de la administración y del Derecho Administrativo, donde el privilegio de la autotutela ha estado sometido a las tensiones entre el Ejecutivo y el poder Judicial”.¹⁰

El sistema judicial, se caracteriza por que la Administración debe acudir a los órganos del poder judicial para obtener el cobro de lo adeudado y no pagado voluntariamente, cuando la deuda sea vencida, líquida y exigible, elaborando la propia administración el título ejecutivo que sirve de base para solicitar la ejecución al órgano judicial. El sistema administrativo prescinde de los órganos judiciales en el procedimiento ejecutivo, que compete los propios órganos administrativos. Señala López Díaz “que se produce entre ambos sistemas una diferencia únicamente orgánica, por cuanto los actos procedimentales suelen ser muy semejantes en ambos supuestos, y destaca como razones que justifican el sistema de coacción a través de órganos administrativos la mayor celeridad, especial naturaleza del débito a recaudar y mantenimiento de garantías para el deudor¹¹”.

Sin embargo de lo expuesto la doctrina mayoritariamente sostiene, la naturaleza administrativa y no jurisdiccional del proceso coactivo, puesto que se enmarca en una facultad administrativa el conocimiento de todas sus incidencias. Así Fernando Pérez Royo, refiriéndose a la legislación tributaria española, entre las características del procedimiento de apremio señala que se trata de un procedimiento exclusivamente Administrativo, siendo privativa de la Administración Tributaria la competencia para entender el mismo y resolver todos sus incidentes.¹² .

¹⁰ LOPEZ DIAZ, A, citado por, MADRID YAGUE, Pilar, op. Cit. p. 112

¹¹ Ibidem, p 113

¹² PEREZ ROYO, Fernando, Derecho Financiero y Tributario, Parte General, Octava Edición, Civitas 1998, p. 245



La legislación tributaria del Perú también participa de este criterio, “ya que el trámite de ejecución no sale nunca del ámbito administrativo de la Función Ejecutiva mientras no llegue a su conclusión. Las impugnaciones, conocidas como “excepciones” en nuestra legislación son resueltas por mismo ejecutor coactivo. Solamente la resolución final de la ejecución coactiva puede ser apelada para que la conozca la Corte superior, sin embargo su competencia se limita a examinar la corrección del procedimiento de la ejecución coactiva, **pero no al análisis de la obligación tributaria ni de las excepciones**”.¹³

En el caso de la legislación tributaria Ecuatoriana, conforme lo señala el artículo 157 del Código Tributario, el ejercicio de la acción coactiva constituye una facultad de la Administración Tributaria central, seccional, y cuando la ley lo establece expresamente, de la administración tributaria de excepción.

Por su parte, el artículo Art. 158 del C.T.E. establece que la acción coactiva se ejercerá privativamente por los respectivos funcionarios recaudadores de las administraciones tributarias, con sujeción a las disposiciones de esta sección, a las reglas generales de este Código y, supletoriamente, a las del Código de Procedimiento Civil.

En el caso concreto de las municipalidades el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en el Art. 350 establece que: para el cobro de los créditos de cualquier naturaleza que existieran a favor de los gobiernos: regional, provincial, distrital y cantonal, éstos y sus empresas, ejercerán la potestad coactiva por medio de los respectivos tesoreros o funcionarios

¹³ SANCHEZ ZURATY, Manuel, JURISDICCION COACTIVA, Editorial Jurídica del Ecuador, Quito 2008, p. 189



recaudadores de conformidad con las normas de esta sección. La máxima autoridad ejecutiva del gobierno autónomo descentralizado podrá designar recaudadores externos y facultarlos para ejercer la acción coactiva en las secciones territoriales; éstos coordinarán su accionar con el tesorero de la entidad respectiva

En consecuencia se trata de un procedimiento administrativo, y por lo tanto los funcionarios encargados de ejecutarlo no tienen investidura jurisdiccional sino que son funcionarios administrativos, sujetos a la acción disciplinaria por la omisión o por el retardo en el cumplimiento de sus funciones.

Sin embargo a diferencia de lo que ocurre con el sistema tributario español y peruano, el conocimiento de las excepciones al procedimiento de ejecución, en nuestro sistema tributario, es de competencia del Tribunal distrital de lo Fiscal. Por lo que a decir el Dr. Manuel Sánchez Zuraty, se trataría de un sistema mixto, ya que una parte del trámite de cobranza se desarrolla en el ámbito administrativo de la Función Ejecutiva y otra parte de impugnaciones y tercerías en la Función Judicial.¹⁴

1.4 FUNDAMENTO DEL PROCESO COACTIVO

En la doctrina administrativa han sido múltiples las respuestas que se han planteado para tratar explicar y justificar la titularidad por parte de la administración pública del poder ejecutar el cobro forzoso de cantidades líquidas a su favor mediante la imposición de apremios sobre el patrimonio de los particulares, sin necesidad de acudir al auxilio de los jueces. Sin embargo para un sector mayoritario de la doctrina esta facultad constituye una manifestación clara del principio de auto tutela de la administración.

¹⁴ SANCHEZ ZURATY, Manuel op. cit, p. 5



En efecto, “la Administración Pública ostenta, para la consecución de los fines y de los cometidos que le compete cumplir, de un medio que le es natural e indispensable: el poder público. Esta verdad indiscutible, coloca a la Administración Pública en una especial posición frente a la Función Judicial pues, a diferencia de lo que ocurre con los particulares”, ¹⁵no tiene la carga de someter sus pretensiones a juicio declarativo o ejecutivo para dotarlas de fuerza ejecutoria; ya que sus decisiones son ejecutorias por su propia autoridad, y se presumen legítimas, obligan sin necesidad de auxilio judicial, y se pueden hacer cumplir de oficio.

En la doctrina¹⁶ se distinguen dos vertientes de la autotutela administrativa: la declarativa y la ejecutiva; ambas privilegios de la Administración Pública. En la primera, la Administración Pública se halla exenta de tener que acudir ante el juez para que sea él, como sucede en el régimen de Derecho Privado, quien califique su pretensión y en su caso declare que el acto de autoridad está conforme a derecho, la presunción de legalidad de sus actos obvia tal vía.

“Junto a la prerrogativa de la autotutela declarativa, que se traduce en la presunción de legitimidad de los actos de la Administración Pública, se halla la denominada autotutela ejecutiva o de acción de oficio, conforme la cual la autoridad se encuentra en condiciones de poder imponer sus determinaciones por sí misma sin tener que acudir ante el juez en demanda de su tutela. La Administración Pública a través de su régimen jurídico de privilegio, como lo es el de Derecho Administrativo, no requiere la tutela del juez; ella se basta a sí misma

¹⁵ BENALCAZAR GUERRON, Juan Carlos,

¹⁶ GARCIA de ENTIERRA, E, y FERNANDEZ, T. R. distinguen dos vertientes de la autotutela administrativa: la declarativa, según la que los actos administrativos son ejecutorios y gozan de una presunción de legalidad que hace que deban ser cumplidos necesariamente, y la ejecutiva, más allá de la anterior, que faculta a la Administración para el uso de su coacción frente a terceros. Curso de Derecho Administrativo, I, Madrid, 1998, p 502



a través de las prerrogativas de autotutela y con base en ellas puede por la vía de la ejecución material imponer coactivamente sus determinaciones.”¹⁷

Para Calvo Arteaga la producción por la Administración – tributaria, en este caso – de su propio título ejecutivo, a efectos de proceder contra los bienes y derechos de los deudores sin necesidad de una resolución judicial previa como se requiere para cualquier otro acreedor, y el establecimiento de un procedimiento especial (de apremio) para la ejecución son técnicas a través de las que se produce, normalmente, la autotutela en los países de régimen administrativo.¹⁸

Desde esta perspectiva, el procedimiento de ejecución coactivo no es sino una modalidad específica de los mecanismos de que disponen los entes públicos para la ejecución forzosa de sus actos administrativos. En este sentido Fernando Pérez Royo, refiriéndose a la legislación española señala que el procedimiento de apremio constituye “una de las manifestaciones más sobresalientes del privilegio de auto tutela de la Administración conforme a la cual ésta se halla facultada para ejecutar directamente, sin necesidad de impetrar el auxilio judicial, sus propias decisiones o actos”.¹⁹

La singularidad de este procedimiento radica en que versa sobre el cobro a favor de la administración de obligaciones líquidas surgidas como consecuencia de una relación jurídica pública, facultándose al órgano de la ejecución para afectar el patrimonio jurídico del deudor detrayendo la cantidad de dinero o de bienes necesarios para satisfacer el importe adeudado.

¹⁷ JIMENEZ GONZALES, Antonio, op. cit. p. 328, 329

¹⁸ CALVO ARTEAGA, R. citado por MADRID YAGUE, PILAR , op cit, p 92

¹⁹ PEREZ ROYO, Fernando, Derecho Financiero y Tributario, Parte General, Octava Edición, Civitas 1998, p. 245



1.4.1.- CARACTERÍSTICAS

Entre las características que se han destacado sobre el procedimiento de ejecución coactiva, podemos señalar las siguientes:

Administrativo: Se trata de un procedimiento exclusivamente administrativo, correspondiendo a la administración la competencia privativa para entender del mismo, así como para resolver todos sus incidentes.

Ejecutivo: “Para los procesalistas la característica más sobresaliente que surge del procedimiento de ejecución coactiva es su carácter ejecutivo, lo que determina que en el mismo no tenga cabida motivos de oposición que se refieran a la existencia o cuantía de la deuda”²⁰ en donde, ya que al existir un título ejecutivo – título de crédito en nuestro sistema – al cual se le atribuye fe pública, no permite discutir sobre el derecho o causa de la obligación, sino que su fin inmediato es forzar al sujeto pasivo de la obligación de modo coercitivo a fin de que la misma se cumpla.

Al procedimiento de ejecución coactivo, solo pueden oponerse aquellos motivos taxativamente señalados en la ley y que están relacionados con el propio procedimiento, tal como indebido inicio o defectos en su desarrollo. “Como consecuencia de este carácter coercitivo, la Administración para hacer efectivos los créditos tributarios objeto de recaudación podrá emplear los medios coactivos

²⁰ PEREZ ROYO, Fernando, op. cit. 246



de que dispone sobre el patrimonio del deudor (embargo), a excepción de los bienes declarados inembargables por ley”.²¹

Se impulsa de Oficio: Por otra parte se señala que se trata de un procedimiento que se impulsa de oficio en todos sus trámites y una vez iniciado solamente se suspende en los supuestos previstos en las normas

Se fundamenta en la potestad de Autotutela de la Administración: Finalmente se señala “que tiene su fundamento en la potestad de autotutela ejecutiva o de ejecución forzosa, que habilita a la administración a crear su propio título ejecutivo y hacerlo valer coactivamente frente al patrimonio del deudor, sin intervención de los tribunales. Es decir, la Administración puede ejecutar directamente sus propios actos o decisiones sin necesidad de auxilio judicial”.²²

1.5.- FUNCIONARIO COMPETENTE

Al ser el procedimiento coactivo, un procedimiento administrativo y no jurisdiccional, el mismo esta a cargo del funcionario recaudador de las respectivas administraciones tributarias, que es aquel funcionario encargado de la dirección del Procedimiento de Ejecución Coactiva y destinado a la recuperación de la deuda a cargo del contribuyente, que no cumplió con el pago oportuno de la misma ni tampoco la impugnó dentro del plazo que las normas tributarias permiten como un mecanismo de garantía.

²¹ DELGADO GARCIA, Maria y CUELLO , Rafael, Los Procedimientos en el Ambito Tributario, p. 220

²² Ibidem , p 221



De conformidad con lo establecido en el Art. 157 Código Tributario las administraciones tributarias central y seccional gozan de la acción coactiva y las de excepción, cuando expresamente lo establezca la ley, en base a los actos señalados y la ejercen a través de los funcionarios recaudadores, que actúan en calidad de ejecutores de la acción coactiva, que no es sino la facultad de los funcionarios administrativos que sin tener calidad de jueces, pueden realizar el cobro de obligaciones de carácter tributario pendientes de pago con procedimientos y de fuerza legítima, necesaria para conseguir tal objeto.²³

En el ámbito municipal, el tesorero municipal es el funcionario responsable del procedimiento de ejecución coactiva cuya competencia la ejerce privativamente, con sujeción a las disposiciones del Código Tributario y supletoriamente a las normas del Código de Procedimiento Civil.²⁴

Tanto el Alcalde como el Presidente del Consejo son los encargados de designar recaudadores especiales y facultarlos para ejercer la acción coactiva en las secciones territoriales que estimen necesario. En caso de falta o impedimento del funcionario que debe ejercer la jurisdicción coactiva, le subroga el que le siga en jerarquía dentro de la respectiva oficina, quien calificará la excusa o impedimento

Dentro de las prerrogativas que tiene el ejecutor para garantizar el pago de la deuda tributaria, por parte del contribuyente, está la facultad de dictar medidas cautelares que estime necesarias. Estas medidas pueden ser el arraigo, la prohibición de ausentarse, el secuestro, la retención y la prohibición de enajenar bienes.

²³ TOSCANO SORIA, Luís, op. cit. P.210

²⁴ Art. 158 Código Tributario Ecuatoriano Vigente.



Sin embargo el coactivado puede lograr la revocatoria de estas medidas mediante el afianzamiento de las obligaciones tributarias por un valor que cubra la deuda principal, más los intereses causados hasta esa fecha, y más un 10% correspondiente a intereses por devengarse en el futuro y a costas.

Si el sujeto pasivo afectado por una de estas medidas cautelares impugnare sobre la legalidad de las mismas; y el Tribunal Distrital de lo Fiscal en sentencia ejecutoriada aceptará que tales medidas fueron emitidas violando disposiciones del Código Tributario, el funcionario ejecutor es responsable por los daños que su conducta ha ocasionado, esto sin perjuicio de las responsabilidades penales que puedan existir.

1.6.- LA DEUDA TRIBUTARIA MATERIA DE COBRANZA

Según la doctrina hay dos presupuestos para la cobranza coactiva de la deuda tributaria:

Presupuesto material de la cobranza coactiva: Sólo pueden cobrarse coactivamente las deudas tributarias ciertas, exigibles y líquidas, es decir, aquellas sobre las cuales se ha determinado la certeza respecto de su existencia y cuantía. Dicho de otro modo, son presupuestos materiales los valores de cobranza, contenidos en títulos de crédito u órdenes de créditos, consentidos y sobre los cuales se ha superado la fase de la discusión sobre la procedencia de la pretensión fiscal y se ha afirmado el derecho de cobro o éste deriva de lo declarado por el propio contribuyente.

En este sentido, Danós, precisa que “Solo procede la ejecución coactiva de aquella deuda cuya existencia está amparada por un acto administrativo válido



que determine el importe de lo debido y que haya sido debidamente puesto en conocimiento del particular para darle la posibilidad de proceder al pago voluntario de la deuda o, en caso de disconformidad, para permitirle la impugnación de la legalidad de dicho acto”²⁵

En efecto, en nuestra legislación, ámbito tributario, practicados por los particulares o por la administración los actos de determinación de la obligación tributaria; y una vez que la carga impositiva se encuentre liquida, debe materializarse en los llamados “títulos de crédito”, emitidos por la autoridad del órgano del que emanó el acto determinativo, los cuales deben ser notificados al contribuyente o responsable concediéndole el plazo de ocho días para el pago. Dentro de este plazo el deudor puede presentar reclamaciones con observaciones respecto del título o del derecho para su emisión. La presentación del reclamo suspende la iniciación de la coactiva; caso contrario luego de realizada la notificación y vencido el plazo señalado para impugnarlos o solicitar facilidades para el pago, se dicta el auto de pago mediante el cual se conmina al deudor a cumplir con la prestación dentro de tres días o en su defecto señalar bienes suficientes para el embargo.

Presupuesto formal de la cobranza coactiva: consiste en la expedición del auto de pago, esto es, la resolución de ejecución coactiva. En nuestra legislación, vencido el plazo para el pago del título de crédito y si este no se cumple; el funcionario ejecutor dictará el correspondiente auto de pago, “que no es otra cosa que la providencia mediante la cual ordena que el deudor pague la cantidad adeudada en tres días o dimita bienes del valor equivalente a la deuda, a más del

²⁵ DANOS ORDOÑEZ, Jorge, citado por, ALVA MATTEUCCI, Mario, Modalidades de Embargo dentro de un Proceso de Cobranza Coactiva , Blog de Derecho Tributario.



apercibimiento de que de no hacerlo se procederá al embargo de bienes equivalentes a la deuda, intereses y costas”.²⁶

En consecuencia el fundamento del cobro coactivo de la deuda tributaria es la existencia de una prestación no cumplida voluntariamente por parte del contribuyente, dentro de los plazos establecidos por la ley, mediando requerimiento de pago para ello. Se entiende que mientras la deuda no traspase el límite señalado anteriormente ésta no podrá ser exigible de manera forzosa.

²⁶ TOSCANO SORIA, LUIS p211



CAPITULO II

LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS TRIBUTARIOS MUNICIPALES

2.1 LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS TRIBUTARIOS MUNICIPALES.- CONCEPTO

La administración pública, de la que forma parte la administración tributaria, se manifiesta o expresa su voluntad ante los administrados, personas naturales, jurídicas o de hecho, a través de los actos administrativos, que para su validez y eficacia deben reunir los requisitos fundamentales de ser expedidos por escrito, estar debidamente motivados y ser puestos oportunamente en conocimiento de los interesados.²⁷

Entre las definiciones que del acto administrativo se han planteado podemos citar las siguientes:

El Dr. Herman Jaramillo Ordóñez en su obra de de Derecho Administrativo dice que “es un acto jurídico y uno de los medios de que se vale la administración pública para expresar su voluntad” y que emanado de un órgano del sector público central, institucional o seccional, con poder legal, produce efectos jurídicos.²⁸

El Dr. Rodrigo Patiño Ledesma define al acto administrativo como “la decisión general o especial que, en ejercicio de sus funciones, toma la autoridad administrativa, y que afecta a derechos, deberes e intereses de particulares o de entidades públicas. Continúa el autor y señala que dentro de la clasificación

²⁷ TOSCANO SORIA, Luís, op cit. p73

²⁸ Ibidem. p. 75



tripartita de los Poderes Públicos, es el que procede del ejecutivo, a diferencia del acto legislativo (o ley) y del judicial (resolución, providencia, auto o sentencia)".²⁹

Para el Dr. José Vicente Troya los actos administrativos "son declaraciones unilaterales de voluntad expedidos por las autoridades públicas que tienen competencia al efecto y que producen efectos jurídicos individuales"³⁰

Para el tratadista Luis Humberto Delgadillo: "el acto administrativo es una declaración unilateral de voluntad, conocimiento o juicio de un órgano administrativo, realizada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos en forma concreta".³¹

En el caso de nuestra legislación tributaria, el código tributario no define lo que se debe entender por acto administrativo, pero si lo hace el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva que en el Art. 65 lo define como "toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos individuales de forma inmediata"

Los criterios expuestos son suficientes para concluir que el acto administrativo implica una declaración unilateral de voluntad de la administración pública en, -- en nuestro caso de la administración tributaria seccional --, en ejercicio de una potestad administrativa, y que produce efectos jurídicos individuales.

Así mismo de los conceptos citados anteriormente se desprenden algunos elementos que son coincidentes en todas las definiciones, y que caracterizan al acto administrativo y que vale la pena analizarlos a continuación

²⁹ PATIÑO LEDESMA, Ricardo. Op cit. p 159

³⁰ TROYA JARAMILLO, José Vicente. EL DERECHO FORMAL O ADMINISTRATIVO TRIBUTARIO

³¹ DELGADILLO, Luís Humberto, Compendio de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa; México, 1997, p 256



Declaración de Voluntad.- “Se trata de declaración de voluntad para oponerla a los hechos administrativos, refiriéndose incluso al silencio administrativo al que se otorga el efecto de pronunciamiento ficto, como declaración de voluntad.”³²

Unilateral.- Porque depende exclusivamente de la voluntad administrativa, es decir, de un solo sujeto de derecho, del titular de la función administrativa o el delegado para el efecto. “La declaración de la administración tiene que ser necesariamente ser unilateral en el ejercicio de sus facultades, para no caer en el campo de los contratos administrativos en lo que existe bilateralidad o presencia de dos voluntades”.³³

Producen Efectos Jurídicos Individuales.- El acto debe por último, causar efectos subjetivos, puramente individuales, lo que no sucede con los reglamentos, que son actos de administración que producen efectos generales.³⁴ En otras palabras, el acto administrativo crea modifica o extingue una situación jurídica individual, es decir, son actos concretos y dirigidos a una sola persona.

Importa diferenciar los actos administrativos de los actos de simple administración. Estos últimos al tenor del artículo 70 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, son toda declaración unilateral interna o interorgánica, realizada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos individuales en forma indirecta en vista de que solo afectan a los administrados a través de los actos, de los reglamentos y hechos administrativos, dictados o ejecutados en su consecuencia. “Los actos de simple administración no sirven de modo directo para que la administración tributaria ejercite sus cometidos de determinar y recaudar las obligaciones tributarias. Sin embargo de ello, pueden preceder a la emisión de los actos y procedimientos administrativos con los cuales ejercita tales cometidos.”³⁵

³² TOSCANO SORIA, Luís, op. Cit. p. 78

³³ Ibidem, p 78

³⁴ Ibidem, p 78

³⁵ TROYA JARAMILLO, José Vicente. EL DERECHO FORMAL O ADMINISTRATIVO TRIBUTARIO



2.2 ELEMENTOS SUSTANCIALES DEL ACTO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL

Los elementos esenciales que componen y deben concurrir paralelamente para no afectar la validez del acto administrativo, son los siguientes: competencia, objeto, voluntad y forma.

2.2.1 COMPETENCIA

De conformidad con el Art. 74 del código tributario, los actos administrativos se producirán por el órgano competente mediante el procedimiento establecido en el código tributario. En efecto las facultades concedidas por la ley a la Administración tributaria llevan implícito el concepto de competencia que otorga validez a los actos administrativos, por lo que es conveniente aproximarse a dicho concepto en el derecho positivo

Sayagués Laso define a la competencia en derecho público “como la aptitud de obrar de las personas públicas o de sus órganos, que determina, en suma, los límites en los cuales han de moverse unas y otros.”³⁶

El tratadista Roberto Dromi, señala que “el concepto de competencia, propio del derecho público, es análogo al de capacidad en el derecho privado, pero no idéntico. Se diferencian en que, mientras en el derecho privado la capacidad es la regla y la incapacidad la excepción, en el derecho público la competencia es la excepción y la incompetencia la norma”.³⁷

³⁶ SAYAGUES LASO, citado por TOSCANO SORIA, Luís, op. cit. p. 97

³⁷ DROMI, Roberto, Derecho Administrativo, Quinta Edición, Ediciones Ciudad Argentina, 1996, p. 209



Por su parte el Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, en su artículo 84, define a la competencia administrativa como “La medida de la potestad que corresponde a cada órgano administrativo. La competencia es irrenunciable y se ejercerá por los órganos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación, cuando se ejerzan en la forma prevista en este estatuto”.

Los conceptos hasta aquí expuestos guardan estrecha relación con el principio que rige en el derecho público donde no puede hacerse sino lo que la Ley expresamente determina lo cual implícitamente contiene la obligación de la administración pública en general, de actuar dentro del ámbito de las facultades concedidas por la Constitución y la Ley

En el ámbito tributario, el artículo 75 del Código Tributario, establece que la competencia es la potestad que otorga la ley a determinada autoridad o institución, para conocer y resolver asuntos de carácter tributario

De lo hasta aquí expuesto se deriva que la competencia debe ser expresamente concedida por la ley y en dicha virtud es irrenunciable y debe ser ejercida directa y exclusivamente por el órgano que la tiene atribuida como propia, por ello, “el ordenamiento jurídico regula la organización de la administración, creando órganos adecuados para el ejercicio de cada una de las funciones relativas a las relaciones tributarias, y dotándoles de un conjunto facultades y deberes para la producción de actos tributarios de eficacia jurídica, de lo que se concluye, que la competencia de cada uno de los órganos debe estar establecida previamente en una norma”,³⁸

³⁸ PATIÑO LEDESMA, Rodrigo, op. cit. p 161



La competencia es irrenunciable y debe ser ejercida por los órganos que la tengan atribuida, sin embargo, nuestro ordenamiento jurídico prevé que podrán existir casos de delegación y sustitución.³⁹

La delegación constituye en la transmisión voluntaria y directa que realiza una autoridad investida de potestades administrativas de un órgano administrativo superior a funcionarios de un órgano administrativo inferior, de una atribución propia expresamente determinada y susceptible de ser delegada, con la finalidad de un mejor y más oportuno desempeño de la actividad pública. Acto que implica el señalamiento del funcionario delegado, las funciones encomendadas y la jurisdicción en la que se podrá cumplir con la delegación; de lo que se deduce que la delegación es un proceso reglado, por ello solamente aquellas autoridades a las que la ley expresamente las autoriza pueden hacer uso de esa facultad, que por lo demás no esta sujeta al arbitrio del delegante, pues su ejercicio procede únicamente en los casos expresamente señalados en la norma.⁴⁰ Casos de indelegabilidad pueden haber. Así la absolución de consultas y el conocimiento de la revisión. Obviamente también la expedición actos normativos (Art. 7, numerales 4y5 y8 de la Ley de Creación del Servicio de Rentas Internas)

La sustitución a su vez opera con la transferencia de competencia de un órgano a otro en procedimientos concretos, por parte de un superior a dos órganos, cuando las necesidades del servicio lo hagan conveniente.⁴¹ En definitiva, tanto la delegación como la sustitución, constituyen medios jurídicos de actuación administrativa porque se produce una transferencia de competencia entre los órganos pertenecientes a una misma administración.

³⁹ Art. 76 Código Tributario

⁴⁰ PATIÑO LEDESMA, Rodrigo, op. cit. p 163

⁴¹ TOSCANO SORIA, Luis, op. Cit. p 115



Cuando se atribuya competencia a una administración tributaria sin determinar la autoridad que ha de ejercerla, se entenderá otorgada a quien ordinariamente es competente para conocer los reclamos en primera y única instancia.⁴²

Complementariamente, Enrique Sayagués sostiene que existen tres elementos fundamentales que la determinan la competencia: el territorio, la materia y los poderes jurídicos. El territorio es el ámbito espacial en el que accionan las personas públicas y sus órganos; la materia son los cometidos estatales comprendidos como las actividades o tareas que tienen a su cargo las entidades estatales; y, los poderes jurídicos las potestades legislativas, de administración o jurisdiccionales de que se hallan investidas.⁴³

2.2.1.1 LA COMPETENCIA EN LOS ORGANISMOS SECCIONALES

El Art. 65 del Código Tributario se refiere a la administración tributaria seccional y manifiesta que en el ámbito provincial o municipal, la dirección de la administración tributaria corresponde, en su caso, al prefecto provincial y al alcalde, que la ejercerán a través de las dependencias, direcciones u órganos administrativos que la ley determine y añade que los propios órganos administrativos que la ley determine y añade que a los propios órganos corresponderá la administración tributaria cuando se trate de tributos no fiscales adicionales a los provinciales o municipales o aquellos cuya base de imposición sea la de los tributos principales o éstos mismos.

En este artículo se establece la competencia de carácter tributario en forma general, al señalar como máximas autoridades al prefecto y alcalde, a los cuales

⁴² Art. 77 Código Tributario

⁴³ TOSCANO SORIA, Luis, op. Cit. p 97



ya en forma específica los Arts. 140 y 143 del Código Tributario les asignan la facultad revisora de actos firmes o ejecutoriados.

En materia de competencia para la absolución de consultas tributarias, son también autoridades competentes las del máximo nivel administrativo seccional.

Con respecto a los reclamos El Art. **445** de la Ley Orgánica de Régimen Municipal señala que el jefe de la dirección financiera es competente en primera instancia para resolver los reclamos de los contribuyentes en materia tributaria y se complementa con lo dispuesto en el Art. 458 que se refiere a los reclamos sobre los avalúos de inmuebles, que a la postre tienen incidencia en el pago del impuesto predial y en el Art. **458** que ratifica la competencia del jefe de la dirección financiera para atender reclamos de carácter tributario. La competencia en materia recaudatoria se asigna al tesorero municipal.

En ninguno de los casos que la ley otorga competencia al jefe de la dirección financiera o al tesorero se expresa que actúan por delegación del alcalde, por cuanto por cuanto por el principio de legalidad de la competencia, dichos funcionarios u órganos administrativos la tienen por voluntad de la ley y no por voluntad del alcalde, máxima autoridad a la que la ley no ha otorgado la potestad de atender reclamos de los contribuyentes en materia tributaria o de recaudar los tributos municipales.

En cuanto a los consejos provinciales, en forma muy general, la Ley de Régimen Provincial señala que es atribución del Tesorero recaudar los impuestos, tasas contribuciones, participaciones, multas y demás ingresos pertenecientes al Consejo.

No existe norma específica que otorgue competencia para atender reclamos de los sujetos pasivos.⁴⁴

⁴⁴ TOSCANO SORIA, Luís, opr cit. p 111,112,113



En materia de recursos de revisión el Art. 143 del Código Tributario dispone que la autoridad competente para atenderlos es el Prefecto Provincial.

2.2.2 OBJETO

Se identifica con el contenido del acto, es en el que consiste la declaración administrativa, indica la situación del acto jurídico y sirve para distinguir un acto de otro

El objeto o materia de los actos administrativos tributarios se concreta en la determinación de obligaciones tributarias, en resolución de reclamos o recursos relacionados con determinación de obligaciones tributarias o sanciones de carácter administrativo, en la absolución de consultas sobre el alcance de las disposiciones legales que en último término se relacionan con obligaciones tributarias y en la recaudación de obligaciones pendientes de pago.⁴⁵ En síntesis, el objeto es el contenido sobre el cual decide, valora u opina la administración, para crear un efecto jurídico determinado, lo que implica que debe ser lícito, cierto, preciso y posible de ejecución.

En cumplimiento a uno de los principios generales del Derecho, el objeto debe ser lícito, es decir, acorde a la normativa existente, la moral y las buenas costumbres, de no ser así, caería en la inaplicabilidad, ilegitimidad y en el vicio insanable de nulidad; asimismo, debe ser cierto, preciso y posible de ejecución, es decir, debe establecer claramente la intención, la decisión adoptada por la autoridad, la especie de acto de qué se trata, sobre quién o quiénes se dirige y, el tiempo y lugar en que se hará efectivo.⁴⁶

⁴⁵ Ibidem. p. 115

⁴⁶ CELLY VIÑAN, Aura, El Acto Administrativo desde la Jurisprudencia Tributaria en el Ecuador, Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador, p. 2627



2.2.3 VOLUNTAD

La voluntad subjetiva de la autoridad administrativa se manifiesta cuando dicta un acto de determinación, cuando confirma, modifica o deja sin efecto mediante resolución de un reclamo que impugna actos de determinación o de un recurso, al dictar un auto de pago para recaudar deudas tributarias o al imponer sanciones pecuniarias mediante resolución sancionadora al comprobar la existencia de faltas reglamentarias o contravenciones.⁴⁷

2.3 FORMA Y CONTENIDO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVO

La forma y el contenido de los actos administrativos tienen relación con el proceso para su emisión. Se relacionan con la manera de exteriorizarse los actos emanados de la administración. En el campo del derecho tributario la forma exterior del acto producido, tiene especial trascendencia pues constituye la expresión de voluntad del órgano competente, la garantía de los derechos de la administración y de los que correspondan a los contribuyentes, por los efectos jurídicos que de ellos se deriven; de suerte que la omisión de las formalidades prescritas en la norma, implican la producción de un acto ilegítimo e inválido; esto es, que no puede producir consecuencia alguna, por ausencia de los requisitos de forma que determinan su existencia y eficacia.⁴⁸

En nuestro derecho positivo Código Tributario, en el Art. 81 de manera expresa determina la forma y contenido de los actos administrativos, estableciendo que todos los actos administrativos se expedirán por escrito y serán debidamente motivados, con expresión de los fundamentos de hecho y de derecho, cuando resuelvan reclamos, recursos o consultas

⁴⁷ TOSCANO SORIA, Luís, op. cit. p. 115

⁴⁸ PATIÑO LEDESMA, Rodrigo, op. cit., p. 164



De lo expuesto tenemos que, en primer lugar que el acto administrativo debe manifestarse de forma escrita en un documento en el que se refleje, no solamente la voluntad del funcionario sino el conjunto de motivaciones que orientaron esa voluntad para actuar en un sentido determinado. Hecho formal y perceptible, que hace posible que los administrados, puedan conocerlo, enterarse de su contenido y los efectos jurídicos que producen, lo que comporta, su aceptación por estar en conformidad con la realidad, o en su caso la posibilidad de ejercer en su contra, las acciones impugnatorias que consideren oportunas para precautelar sus derechos. En definitiva, es el Documento a través del cual se hace posible la existencia material de los actos administrativos y consecuentemente los efectos jurídicos que de ellos emanan.⁴⁹ El no haberse reducido a escrito conlleva su inexistencia.

En cuanto a la motivación consiste en la exteriorización de las razones que han llevado a la Administración a dictar un acto determinado. Mediante esta se dejan expresamente señalados los fundamentos de hecho y de derecho que concurren en su caso concreto y que equivalen a la justificación del acto emitido, lo cual permite establecer si el mismo esta ajustado a derecho, facilita su interpretación y además evita el estado de indefensión de los particulares frente a la actuación de la Administración Tributaria. Según Entrena Cuesta no sólo tiene por finalidad conocer con mayor certeza y exactitud la voluntad manifestada, sino que debe considerarse encaminada, primordialmente, a hacer posible el control o fiscalización jurisdiccional de los actos de la Administración, estableciendo la necesaria relación de causalidad entre los antecedentes de hecho, el Derecho aplicable y la decisión adoptada.⁵⁰ Relación que hace posible que el sujeto pasivo afectado por él, pueda conocer con precisión, quien ha ejercido esa potestad, las causas que sirvieron de sustento para la generación del acto, y la conformidad de

⁴⁹ PATIÑO LEDESMA, Rodrigo, op. cit. p. 164

⁵⁰ MARTOS NAVARRO, Fernando, Auxiliares Administrativos del Ayuntamiento de Sevilla, Editorial MAD., S.L., p 219



los motivos en él expuestos con las normas legales que deben expresamente invocarse, respecto al asunto que los motiva.⁵¹

La motivación es obligatoria en la expedición de todos los actos, y no puede prescindirse de ella, En este sentido de acuerdo con el Art. 76, numeral 7, literal I) de la Constitución Política del Estado Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados

En concordancia con lo expuesto el Código Tributario señala dos causas de invalidez de los actos administrativos:

- Cuando provengan o hubieren sido expedidos por Autoridad manifiestamente incompetente; y.
- Cuando hubieren sido dictados con prescindencia de las Normas de procedimiento o de las formalidades que la ley prescribe⁵²

2.4 PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD Y EJECUTORIEDAD LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS MUNICIPALES

Los actos administrativos están dotados de una fuerza jurídica singular, que tiene su origen en los privilegios que ostenta la Administración como organización

⁵¹ PATIÑO LEDESMA, Rodrigo, op. cit. p. 165

⁵² CODIGO TRIBUTARIO Art. 139



integrante de los Poderes Públicos. Los actos administrativos poseen la eficacia inherente al poder de autotutela declarativa que ostenta la Administración, en virtud de la cual, cualquier acto administrativo constituye decisiones o declaraciones capaces por sí mismas de modificar o extinguir situaciones jurídicas subjetivas de sus destinatarios⁵³ sin tener que acudir ante el juez para que sea él, como sucede en el régimen de Derecho Privado, quien califique su pretensión y en su caso declare que el acto de autoridad está conforme al ordenamiento jurídico.

La presunción de legitimidad de los actos administrativos en general y los tributarios en particular, cobra pleno sentido en el supuesto de que la Administración Tributaria, en nuestro caso la Administración Tributaria Municipal actúe en forma habitual dentro de la legalidad. En este sentido José Luís Pérez de Ayala y Eusebio González sostienen que la presunción de legalidad del obrar de la administración se resuelve ante cada acto administrativo tributario concreto en una cuestión de pura técnica jurídica, consistente en determinar que actos son legalmente válidos y cuáles no. De suerte de que, siendo en el ámbito del Derecho Público la regla general la anulabilidad de los actos administrativos que incurren en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, parece coherente atribuir a la Administración el beneficio de una presunción que responde al normal desenvolvimiento de sus actuaciones, al tiempo que no desampara al administrado, toda vez que la Administración tendrá que probar el hecho base de la presunción mediante la aportación de la oportuna prueba en contrario.⁵⁴

En este aspecto, el Código Tributario Ecuatoriano en el Art. 82 determina que: Los actos administrativos gozan de las presunciones de legitimidad y

⁵³ MORENO MOLINA, José Antonio, Procedimiento y Proceso Administrativo Practico, La Ley, Madrid 2006, p. 564

⁵⁴ PEREZ DE AYALA Y GONZALES EUSEBIO, citados por RIVADENEIRA, Diego, VI Jornadas Ecuatorianas de Derecho Tributario, Cuenca- Ecuador, 2005, p 210,211



ejecutoriedad y están llamados a cumplirse; pero serán ejecutivos, desde que se encuentren firmes o se hallen ejecutoriados.

Por su parte el Art. 68 del Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva, establece que los actos administrativos se presumen legítimos y deben cumplirse desde que se dicten y, de ser el caso, se notifiquen, salvo los casos de suspensión previsto en este Estatuto

La presunción de legitimidad supone que el acto administrativo ha sido dictado por autoridad competente y de acuerdo con el ordenamiento jurídico, esto es, legal, lícito, permitido.

En tanto que la presunción de ejecutoriedad implica que, los actos administrativos emanados de la administración tributaria han causado estado y deben ser ejecutados, aún sin el auxilio del poder judicial. Puede igualmente definirse a la ejecutoriedad del acto administrativo como una especial manifestación de la eficacia de éstos, por medio de la cual tales actos, cuando imponen deberes o restricciones a los particulares, pueden ser realizados, aún contra la voluntad de los mismos, por medio de órganos de la administración, sin que sea necesaria la intervención preventiva de los órganos jurisdiccionales.⁵⁵

En otras palabras como consecuencia lógica de la proposición sobre la verdad de los actos producidos, surge la obligación de hacer efectivo el hecho materia de la presunción, lo que constituye la medida de su eficacia; esto es, la necesidad de que lo dispuesto por la administración se cumpla o ejecute. Ejecución que puede producirse de manera voluntaria, que es la más común, cuando el contribuyente

⁵⁵ RIVADENEIRA, Diego, op. cit. p. 211



acata espontáneamente, lo determinado por la autoridad, o, a través de actividad coercitiva cuando se incumpla con lo determinado.⁵⁶

Por otra parte al tratarse de una presunción iuris tantum, esto es, que admite prueba en contrario, la validez de los actos administrativos puede desvirtuarse en base a reclamaciones y recursos administrativos propuestos por los interesados. Por lo tanto puede afirmarse también que la legitimidad o presunción de legitimidad es la presunción de validez del acto administrativo, mientras su posible nulidad no haya sido declarada por autoridad competente.⁵⁷

2.5 NOTIFICACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Según la teoría general del Derecho Administrativo la notificación de los actos de la Administración constituye un requisito necesario para la eficacia de dichos actos, sin lo cual no pueden ser exigidos válidamente, y a la vez una garantía para los interesados pues aseguran su conocimiento por parte de ellos.⁵⁸ La notificación es el acto por el cual se hace saber a una persona natural o jurídica el contenido de un acto o resolución administrativa, o el requerimiento de un funcionario competente de la administración en orden al cumplimiento de deberes formales.⁵⁹ Se constituye uno de los medios que otorga validez al acto administrativo.

La notificación es la forma de vincular a la Administración y al administrado o interesado, con la existencia misma de un acto administrativo para que produzca efectos de creación, reconocimiento o extinción de obligaciones o derechos, o

⁵⁶ PATIÑO LEDESMA, Rodrigo, op. cit. p. 168

⁵⁷ Ibidem p. 210

⁵⁸ FERENADEZ MAESO, Miguel Angel, Todo Procedimiento Tributario 2007-2008, Grupo Wolters Kluwer, p.159

⁵⁹ Art. 105 Código Tributario



para que el sujeto pasivo pueda ejercer su derecho a la defensa.⁶⁰ La omisión de la notificación implica que el acto no está completo, con relación a la Administración, ni existe para el sujeto pasivo pues su eficacia comienza desde el momento en que el funcionario señalado en la ley, cumple con esta formalidad.⁶¹

De conformidad con el Art. 85 del Código Tributario los actos administrativos relacionados con la determinación de la obligación tributaria, así como las resoluciones que dicten las autoridades respectivas tienen que ser notificados al contribuyente o a los peticionarios y quienes puedan resultar directamente afectados por tales actos. El acto de que se trate no será eficaz respecto a quien no se hubiere efectuado la notificación.

La notificación por la Administración y la recepción de la misma por su destinatario debe contener una serie de requisitos que sirvan de garantía de eficacia y –en su caso – de firmeza del acto administrativo, tanto para la Administración de la que ha emanado el acto, como para el destinatario, que una vez notificado conoce la resolución administrativa que le afecte puede, por tanto, aquietarse o recurrir la resolución de la que se ha dado conocimiento a través de la notificación

Así la Constitución Política en el Art. 76 garantiza a las personas el derecho al debido proceso

En nuestro derecho positivo, las normas administrativas, establecen la obligación de notificar con una actuación de la entidad pública que se trate, a los interesados en persona o en su domicilio, siendo esta la regla, mas cuando no sea posible determinar su domicilio , lo que deberá ser debidamente demostrado en el procedimiento, se lo hará por otros medios, como las notificaciones hechas por publicaciones por la prensa, por boleta, correo certificado o por servicios de mensajería, por oficio, casilla judicial, correspondencia postal, constancia

⁶⁰ GARCIA SOSA, Rómulo, Notificaciones legales, Academia de Abogados del Ecuador, Artículo

⁶¹ PATIÑO LEDESMA, Rodrigo, op. cit. p. 169



administrativa, en el establecimiento de la persona jurídica y, por correo electrónico.

La notificación por la prensa, procede en los siguientes casos: a) Cuando los actos determinativos iniciales incluyan a una generalidad de contribuyentes, de una localidad o zona; b) Cuando se trate de herederos o de personas cuya individualidad o residencia sea difícil establecer, c) de extranjeros que residan en el exterior, pero que aparezcan percibiendo ingresos de fuente ecuatoriana, sea por funciones de dirección administración, técnicas, etc.

La publicación se hará por tres veces en días distintos, en uno de los periódicos de mayor circulación del lugar, o del Cantón o Provincia más cercanos. La notificación así realizada surte efecto desde el día hábil siguiente al de la última publicación.

En cuanto a la notificación de los títulos de crédito, en los gobiernos seccionales, respetando el debido proceso consagrado en la Constitución de la República, (Art. 76) se debe al notificar al deudor con el mismo, concediéndole ocho días para el pago. De conformidad con lo establecido en el Código de Organización Territorial, en el Art. 512 no necesario la notificación en el caso de títulos de crédito que se emitan por parte de las municipalidades para el pago del impuesto a los Predios Urbanos y de los adicionales correspondientes, títulos que se emiten en basados en los catastros. En concordancia con lo expuesto el Código Tributario en el Art. 151, que se refiere a la notificación, determina que: salvo lo que dispongan leyes orgánicas y especiales, emitido un título de crédito, se notificará al deudor concediéndole ocho días para el pago.

2.6 CLASIFICACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

En la doctrina se han planteado diferentes clasificaciones sobre los actos administrativos, sin embargo como bien lo señala el tratadista Enrique Sayagués



citado por Toscano Soria en su obra “Procedimientos Administrativos y Contenciosos en materia Tributaria”, estas diversas clasificaciones no son excluyentes sino complementarias. Dentro del presente trabajo, seguiremos el criterio del Dr. Rodrigo Patiño Ledesma para realizar clasificación de los actos administrativos, por considerar que la misma tiene mayor aplicación en la esfera tributaria.

a) ACTOS ADMINISTRATIVOS SEGÚN SUS EFECTOS:

Actos normativos de efectos generales: Cuando los efectos normativos afectan a todos los ciudadanos o a un sector definido. Constituyen un conjunto de decisiones de contenido normativo, que tienen la característica de una regla jurídica, esto es de aplicación general.

Actos Administrativos no normativos de efectos particulares: Son aquellos que contienen una decisión no normativa, que se aplica a uno o mas sujetos en una circunstancia concreta incluso como aplicación de aquellos actos que tienen contenido normativo.

b) ACTOS ADMINISTRATIVOS SEGÚN SU CONTENIDO:

1. **ACTOS DEFINITIVOS Y ACTOS DE TRAMITE:** a) **Actos Definitivos:** Son aquellos que emanados de la autoridad competente concluyen o ponen fin a un asunto determinado en la esfera administrativa, tales como los actos de determinación tributaria, o las Resoluciones que atienden reclamos o recursos en esa vía; **b) Actos de Trámite:** constituyen el antecedente del acto definitivo, esto es que no se refiere al asunto materia de la decisión, en general, tiene carácter preparatorio para la realización del acto definitivo.



2. **Actos creadores de derechos o que establecen obligaciones:** Las decisiones que se producen en la administración, pueden generar derechos subjetivos o afectar intereses personales y legítimos de los particulares, en materia tributaria generalmente, se configuran actos que establecen obligaciones a cargo de particulares.

c) ACTOS ADMINISTRATIVOS SEGÚN SU IMPUGNABILIDAD: Esta clasificación que responde de manera particular a la ley tributaria, se refiere a la impugnabilidad de los actos en la vía administrativa; así tenemos:

1. **Actos Firmes:** son aquellas decisiones administrativas que resultan inimpugnables, por lo que adquirieren calidad de cosa juzgada, con efectos definitivos, como consecuencia de la aceptación o consentimiento de los sujetos pasivos afectados por este acto, al no haber ejercido la facultad de reclamo dentro de los plazos señalados en la ley.
2. **Actos Ejecutoriados:** Son aquellas resoluciones expedidas frente a reclamaciones tributarias, siempre que no se haya previsto recurso ulterior ante la propia administración tributaria.



CAPITULO III

EL PROCESO COACTIVO EN LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA SECCIONAL, MUNICIPIOS

3.1 EL PROCESO COACTIVO: ASPECTOS GENERALES

El procedimiento coactivo, en nuestro sistema tributario, “implica un procedimiento al que tienen derecho la administración tributaria central, seccional o de excepción, para exigir coercitivamente el pago de obligaciones, que se establecieron a su favor mediante acto legislativo y que no se hayan satisfecho desde el momento en que se hubiesen generado, determinado e intentado recaudar en primera instancia”.⁶²

En efecto el Art. 157 Código Tributario establece que para el cobro de los créditos tributarios, comprendidos entre ellos los intereses, multas y otros recargos accesorios, como costas de ejecución, las administraciones tributarias central y seccional gozan de la acción coactiva y las de excepción, cuando expresamente lo establezca la ley. Acción coactiva, que se fundamentará en título de crédito emitido legalmente, o en las liquidaciones o determinaciones ejecutoriadas o firmes de obligación tributaria.

Concretándonos en el procedimiento coactivo en las Municipalidades el Art. 350 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, establece que “Para el cobro de los créditos de cualquier naturaleza que existieran a favor de los gobiernos: regional, provincial, distrital y cantonal, éstos y sus

⁶² MIRANDA RIVADENEIRA, José David, Solemnidades sustanciales al Procedimiento Coactivo Tributario, revista jurídica facultad de ciencias sociales y políticas de la Universidad Católica Santiago de Guayaquil



empresas, ejercerán la potestad coactiva por medio de los respectivos tesoreros o funcionarios recaudadores de conformidad con las normas de esta sección.”

El precitado artículo del Código Orgánico de Organización Territorial, determina de manera general que, a la administración municipal le corresponde, ejercer la acción coactiva para la recaudación de los impuestos municipales. Sin embargo también existen casos específicos y especiales contenidos en dicho Código que facultan a las Municipalidades ejercer la acción coactiva; así tenemos por ejemplo:

- Cuando la Municipalidad ejecuta obras de desvío de la dirección del canal de desagüe de las aguas lluvias o servidas en edificios, estos gastos corren de cuenta del obligado, reclamando su valor más el veinte por ciento mediante la acción coactiva.
- Vencido el año fiscal, el impuesto predial urbano, los recargos e intereses de mora se cobrará por la vía coactiva,
- El pago del impuesto predial rural puede hacerse en dos dividendos: el primero hasta el primero de marzo; y, el segundo, hasta el primero de septiembre. Vencidos dos meses a contarse desde la fecha en que debió pagarse el respectivo dividendo, se lo cobrará vía coactiva.
- También tratándose de predios rurales, si el tenedor o arrendatario de un predio no obligado al pago del tributo pagare el impuesto debido por el propietario, se subrogarán en los derechos del sujeto activo de la obligación tributaria y podrán pedir a la respectiva autoridad que, por la vía coactiva, se efectúe el cobro del tributo que se hubiera pagado por cuenta del propietario.
- Cuando el comprador pagare el impuesto a las utilidades, puede requerir a la Municipalidad inicie la acción coactiva al vendedor, a fin de recuperar lo pagado



- El cobro de las contribuciones especiales de mejoras resulta exigible por la vía coactiva, de acuerdo con la ley y la ordenanza expedida por el gobierno metropolitano o Municipal.

De conformidad con el Art. 351 del Código Orgánico de Organización Territorial El procedimiento de ejecución coactiva observará las normas del Código Orgánico Tributario y supletoriamente las del Código de Procedimiento Civil, cualquiera fuera la naturaleza de la obligación cuyo pago se persiga. Para efectos del presente trabajo, por ser de nuestro interés, nos remitiremos exclusivamente al procedimiento de ejecución coactiva regulado en el Código Tributario.

3.1.1 AUTORIDADES COMPETENTES PARA EL EJERCICIO DE LA ACCION COACTIVA MUNICIPAL

De conformidad con el Art. 158 del Código Tributario, la acción coactiva se ejercerá privativamente por los respectivos funcionarios recaudadores de las administraciones tributarias, con sujeción a las disposiciones de esta sección, a las reglas generales de este Código y, supletoriamente, a las del Código de Procedimiento Civil.

En la Administración Tributaria municipal, el ejercicio de la acción coactiva, de conformidad con el Art. 350, en concordancia con el 344, del Código Orgánico de Organización Territorial, le corresponde al Tesorero Municipal que es designado por la autoridad ejecutiva de cada gobierno. También la autoridad ejecutiva puede designar recaudadores externos y facultarlos para ejercer la acción coactiva en las secciones territoriales que estimen necesario; dichos funcionarios coordinarán su accionar con el tesorero de la entidad respectiva.

En la Administración Tributaria Central son funcionarios recaudadores quienes hayan sido designados para el efecto por las máximas autoridades del Servicio de Rentas Internas y la Corporación Aduanera Ecuatoriana. Los demás entes que



gozan de la potestad coactiva, tendrán como funcionarios ejecutores aquellos designados por la ley respectiva o en su defecto por la Máxima Autoridad

3.1.2 SOLEMNIDADES SUSTACIALES

Son solemnidades del procedimiento de ejecución coactiva:

- Legal intervención del funcionario ejecutor,
- Legitimidad de personería del coactivado,
- Existencia de una obligación de plazo vencido, cuando se hayan concedido facilidades para el pago,
- La presentación con la coactiva de títulos de crédito validos ; y,
- Citación legal con el auto de pago al coactivado

La omisión de una de estas solemnidades, por ser sustanciales, acarrea la nulidad del procedimiento de ejecución, para lo cual el sujeto pasivo puede acudir ante el Tribunal Distrital de lo Fiscal.

3.2 PROCEDIMIENTO PREVIO

Previo a la iniciación de un proceso coactivo, la autoridad municipal tiene la obligación de hacer conocer al contribuyente o sujeto pasivo, mediante la notificación, suscrita por el Director Financiero, conforme lo disposiciones el Art. 151 del Código Tributario, los títulos de crédito que se han emitido a su nombre, concediéndole el plazo de ocho días para el pago, a partir de la fecha de notificación; plazo dentro del cual el sujeto pasivo tiene cuatro opciones:



1. Realizar el pago, con lo cual se extingue la obligación tributaria y en consecuencia termina el procedimiento administrativo de ejecución.
2. Solicitar compensación o facilidades de pago.
3. Presentar reclamo, ante el Director Financiero Municipal, formulando observaciones, exclusivamente respecto del título o del derecho para su emisión, con lo cual se suspende la iniciación del proceso coactivo.
4. Mantenerse en inacción. En cuyo caso, la Administración Tributaria Municipal debe dictar el respectivo auto de pago.

Por otra parte, de conformidad con lo establecido con los artículos 512 del Código Orgánico de Organización Territorial, no es necesario la notificación en el caso de títulos de crédito que se emitan por parte de las municipalidades para el pago del impuesto a los Predios Urbanos y de sus adicionales correspondientes, títulos que se emiten en basados en los catastros. En concordancia con lo expuesto el Código Tributario en el Art. 151, que se refiere a la notificación, determina que: salvo lo que dispongan leyes orgánicas y especiales, emitido un título de crédito, se notificará al deudor concediéndole ocho días para el pago.

Para nadie es desconocido que el accionar de la Administración Pública, en este caso, de la Administración Municipal, debe ser conocida por el administrado o contribuyente cuyos derechos o intereses son afectados por dichos actos, mediante notificación que cumpla con las formalidades que prevén la Constitución, la ley, y las normas secundarias. La notificación constituye una garantía del administrado frente al Administración, ya que le permite que una vez notificado con la resolución que lo involucra, el mismo pueda acatarla o simplemente ejercer su derecho a la defensa recurriendo dicha resolución.



La notificación garantiza el derecho al debido proceso que protege la integridad misma de las personas y sus bienes frente a los actos de poder; por lo tanto, no es posible concebir que el Art. 512 del Código Orgánico de Organización territorial contraviniendo el Art. 76 numeral a, de Constitución, que garantiza el derecho a la defensa, establezca que no es necesario la notificación cuando se trata de títulos de crédito que se emitan por parte de las municipalidades para el pago del impuesto a los Predios Urbanos y de sus adicionales correspondientes; ya que esta disposición impide al contribuyente afectado con dicho título ejerza su legítimo derecho a la contradicción o impugnación del mismo

Por otra parte tenemos que las normas administrativas establecen la obligación de notificar la actuación de la Administración Pública de que se trate, como regla dicha notificación debe ser practicada en persona o en el domicilio del interesado, salvo cuando sea imposible determinar el domicilio, lo cual deberá ser demostrado, en cuyo caso se lo hará por otros medios, como las notificaciones por la prensa. Así lo disponen los Arts. 85, 108 del Código Tributario; 66, 68, 126, 127 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva; 55 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, entre otras.

3.2.1 TITULOS DE CREDITO

En el ámbito municipal, los títulos de crédito son emitidos por la Autoridad Financiera cuando la obligación tributaria fuere determinada y líquida; ya sea por constar en catastros, títulos ejecutivos, cartas de pago, asientos de libros de contabilidad, y en general por cualquier instrumento privado o público que pruebe la existencia de la obligación.

Cuando se emita un título de crédito que no se encuentre respaldado en una Resolución válidamente dictada o ejecutoriada, no tendrá valor alguno. Encontrándose pendiente de resolución un reclamo o recurso administrativo, no se



puede emitir título de crédito alguno y si de hecho se emitiera, no será considerado legal.

Los títulos de crédito, para su validez, deben reunir los siguientes requisitos:

1. Designación de la administración tributaria y departamento que lo emita, en el caso que nos ocupa, será la Unidad Financiera Municipal,
2. Nombres y apellidos o razón social y número de registro, en su caso, que identifiquen al deudor tributario y su dirección, de ser conocida;
3. Lugar y fecha de la emisión y número que le corresponda;
4. Concepto por el que se emita con expresión de su antecedente;
5. Valor de la obligación que represente o de la diferencia exigible;
6. La fecha desde la cual se cobrarán intereses, si éstos se causaren; y,
7. Firma autógrafa o en facsímile del funcionario o funcionarios que lo autoricen o emitan.

La falta de alguno de estos requisitos, excepto la fecha para el pago de intereses, es causa la nulidad del título de crédito.

3.3 PROCEDIMIENTO COACTIVO: TRAMITE

Cuando el contribuyente, pese haber sido legalmente notificado con el respectivo título de crédito, no ha cancelado la obligación pendiente ni ha presentado reclamo alguno, dentro del plazo de ocho días, se da inicio al proceso coactivo, para lo cual el ejecutor dictará el auto de pago, por haberse determinado que la obligación es determinada y liquida.



3.3.1 AUTO DE PAGO

En esencia el auto de pago “es un acto de carácter administrativo emanado del órgano ejecutor y que tiene por finalidad compeler al destinatario del mismo a efectuar el pago del crédito fiscal no cubierto”.⁶³

El procedimiento de ejecución o acción coactiva, se inicia con el auto de pago que dicta el ejecutor, cuando a vencido los ocho días que se le concedió al deudor sin mediar actuaciones de su parte. En el auto de pago se ordena que el deudor o sus garantes o ambos, paguen la deuda o dimitan bienes dentro de tres días contados desde el siguiente al de la citación de esta providencia, apercibiéndoles que, de no hacerlo, se embargarán bienes equivalentes al total de la deuda por el capital, intereses y costas.⁶⁴

Actúa como Secretario en el procedimiento de ejecución coactiva el titular de la Tesorería Municipal y a falta o excusa de éste, uno ad-hoc que el ejecutor designará y posesionará en el mismo auto. Si el Ejecutor o el Secretario no son abogados, el mismo ejecutor debe designar uno para que dirija la ejecución, quien va a percibir los honorarios que la ley determina.

Para que el auto de pago surta el efecto deseado, es indispensable que se cite con él al deudor coactivado o su representante. La citación la realiza el Secretario, en persona o mediante tres boletas dejadas en distintos días en el domicilio del deudor. Si la citación está dirigida a herederos o a personas cuya individualidad o residencia sea difícil establecer, se lo hará por la prensa, por tres veces en días distintos, en uno de los periódicos de mayor circulación del lugar, si lo hubiere, o del cantón o provincia más cercanos, la misma que surtirá efecto diez días después de la última publicación.

⁶³ JIMENEZ GONZALEZ, Antonio, op. cit. p.330

⁶⁴ Art. 161 C. T



Las providencias y actuaciones posteriores a la citación con el auto de pago, se notifican al coactivado o su representante, en el casillero judicial o domicilio especial señalado para el efecto.

Con la citación del auto de pago, el coactivado tiene las siguientes opciones:

- Realizar el pago con lo cual se extingue la obligación y en consecuencia termina el procedimiento coactivo
- Dimitir bienes equivalentes a la deuda, intereses y multas para que sean embargados
- Solicitar compensación o facilidades de pago
- Oponer ante el ejecutor, para que este a su vez remita al Tribunal Distrital de lo Fiscal, las correspondientes excepciones, dentro de veinte días contados desde el día hábil siguiente al de la citación con el auto de pago, la presentación de las excepciones suspende el proceso coactivo mientras se dicta la resolución respectiva.

3.3.2 MEDIDAS CAUTELARES:

En el mismo auto de pago, o posterior a la emisión de este, el ejecutor podrá ordenar las medidas cautelares que estime necesarias para asegurar el cobro de lo adeudado. Estas medidas pueden ser:

- El arraigo o la prohibición de ausentarse,
- El secuestro;
- La retención o la prohibición de enajenar bienes

En la legislación española a diferencia de lo que ocurre en nuestra legislación tributaria las medidas cautelares pueden ser ordenadas antes de la emisión del auto de pago, la LGT en su Art. 128 les da el carácter de provisional y señala que



podrán ser adoptadas para asegurar el cobro, cuando existan indicios racionales de que, en otro caso, dicho cobro se verá frustrado o gravemente dificultado.

Al respecto Fernando Pérez Royo señala que “Además de las facultades y privilegios de que disfruta la Administración en el desarrollo del procedimiento de apremio, la Ley pone a su disposición la posibilidad de recurrir a medidas cautelares para asegurar el cobro de la deuda incluso antes de que la vía de apremio haya sido puesta en marcha con la emisión de la providencia correspondiente. Se trata, como decimos, de medidas que no forman parte, en principio, del procedimiento de apremio, pero tienen una estrecha relación con el mismo, puesto que lo que se trata de asegurar es la continuidad en el patrimonio del deudor de los bienes y derechos sobre los que, en su caso, recaerá la ejecución.”⁶⁵

A su vez el coactivado puede lograr la revocatoria de las medidas cautelares mediante el afianzamiento de las obligaciones tributarias por un valor que cubra la deuda principal, más los intereses causados hasta esa fecha, y más un 10% correspondiente a intereses a devengarse en el futuro y a costas.

De todas maneras, el sujeto pasivo afectado por dichas medidas puede impugnar sobre la legalidad de las mismas. En caso de que el Tribunal Distrital de lo Fiscal en sentencia ejecutoriada aceptare que dichas medidas fueron emitidas violando disposiciones del Código Tributario, el funcionario executor será responsable por los daños que su conducta ha ocasionado, esto sin perjuicio de las responsabilidades penales que puedan existir.

⁶⁵ PEREZ ROYO, Fernando, Derecho Financiero y Tributario, Editorial Civitas, Madrid 1998, p. 252



3.3.3 EMBARGO

El embargo es “la providencia que dicta la autoridad legalmente competente, en este caso, el funcionario ejecutor de la respectiva administración tributaria, y que esta dirigida a separar determinados bienes que, con anterioridad y que en forma expresa han sido señalados, del área de control y disposición de su propietario, al igual que de el comercio, para que sean vendidos en remate a terceras personas, y con su producto cobrarse un crédito adeudado.”⁶⁶ A decir del Doctor Rodrigo Patiño, el embargo es, “una orden del ejecutor a través de la cual se localiza y selecciona los bienes del deudor, que serán aprehendidos, para asegurar de antemano el resultado de la ejecución.”⁶⁷

En efecto, si el coactivado no cancela la deuda, ni admite bienes para el embargo, dentro del término concedido en el auto de pago; si la dimisión es maliciosa, si los bienes admitidos se encuentran fuera de la República o no alcanzan para cubrir el crédito, el ejecutor ordenará el embargo de los bienes que señale, siguiendo el orden de preferencia señalado en el Art. 66 del Código Tributario, de esta manera:

- Dinero,
- Metales preciosos,
- Títulos de acciones y valores fiduciarios;
- Joyas y objetos de arte,
- Frutos o rentas;
- Los bienes dados en prenda o hipoteca o los que fueren materia de la prohibición de enajenar, secuestro o retención;

⁶⁶ BENITEZ, Maite, Manual de Derecho Tributario, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador, 2009, p321

⁶⁷ PATIÑO LEDESMA, Rodrigo, op. cit. p234



- Créditos o derechos del deudor;
- Bienes raíces, establecimientos o empresas comerciales, industriales o agrícolas.

Una vez decretado por el ejecutor el embargo, este se cumple con la asistencia del alguacil, el Depositario Judicial y de ser necesario con el auxilio de la fuerza pública.

3.3.3. 1 BIENES NO EMBARGABLES

Para emitir la providencia que ordena el embargo el ejecutor deberá tener presente que no todos los bienes pueden ser embargables, existen ciertos bienes que la legislación ecuatoriana considera inembargables, tal es el caso de los señalados en el Art. 1634 del Código Civil. El código tributario considera esta excepción en el Art. 167, pero realiza ciertas modificaciones:

1. Los muebles de uso indispensable del deudor y de su familia, excepto los que se reputen suntuarios, a juicio del ejecutor;
2. Los libros, máquinas, equipos, instrumentos, útiles y más bienes muebles indispensables para el ejercicio de la profesión, arte u oficio del deudor, sin limitación; y,
3. Las máquinas, enseres y semovientes, propios de las actividades industriales, comerciales o agrícolas, cuando el embargo parcial traiga como consecuencia la paralización de la actividad o negocio; pero en tal caso, podrán embargarse junto con la empresa misma, en la forma prevista en el artículo siguiente.



El doctor Rodrigo Patiño respecto de esta excepción señala “Al constituir el embargo el presupuesto esencial de la ejecución, por principio todo patrimonio que pertenezca al deudor es embargable, con la excepción única de aquellos que por consideraciones humanas de supervivencia, relativas a la alimentación, ejercicio de la profesión o trabajo, que están consagrados en el artículo 1610 del Código Civil, en una enumeración de doce clases de bienes que no pueden ser incluidos dentro del patrimonio embargable y que constituyen garantía común para todos los acreedores.”⁶⁸

3.3.3. 2 EMBARGO DE BIENES INMUEBLES

Para el embargo de bienes raíces, el ejecutor deberá obtener el certificado del avalúo catastral y del Registro de la propiedad. Practicado el embargo, se dispondrá la notificación a los interesados con derecho, que aparecieren del certificado de gravámenes, para los fines consiguientes.

3.3.3.3 EMBARGO DE DINERO Y VALORES

Cuando el embargo recae sobre dinero de propiedad del coactivado, el pago se hará con el dinero aprendido y concluye el procedimiento coactivo si dicho el valor cubre la obligación, sus intereses y las costas; de no ser el caso, el proceso continúa por la diferencia. Si la aprehensión consiste en bonos o valores fiduciarios y la ley permite cancelar con ellos las obligaciones tributarias, se lo hará, previas las formalidades pertinentes, caso contrario serán negociados por el ejecutor en la Bolsa de Valores imputando su producto a las obligaciones tributarias ejecutadas. Si dentro de treinta días no se efectúa la venta, se procede al remate.

⁶⁸ PATÑO LEDESMA, Rodrigo, op. Cit. P.235



3.3.3. 4 EMBARGO DE EMPRESAS

Para el embargo de empresas, se requiere la intervención del alguacil y depositario, así como del interventor, quien actuará como administrador adjunto del gerente, administrador o propietario del negocio, debiendo ser profesional en administración o auditoria o tener suficiente experiencia en las actividades intervenidas, quien estará facultado para adoptar las medidas conducentes a la marcha normal del negocio y a la recaudación de la deuda tributaria, así como deberá rendir cuenta de su gestión y tendrá derecho a percibir los honorarios que el ejecutor estime conveniente. La intervención cesa con la cancelación del crédito.

3.3.3. 5 EMBARGO DE CREDITOS

En el caso de embargo o retención de créditos, se notifica de la orden al deudor del coactivado, para que se abstenga de pagarle a su acreedor y dicho pago lo efectúe al ejecutor, el deudor del coactivado será responsable solidariamente del pago de la obligación tributaria del coactivado, si dentro de tres días de la notificación no pusiere objeción admisible, o si el pago lo efectuare a su acreedor con posterioridad a la misma. En caso de pagarse totalmente la deuda, se declara extinguida la obligación tributaria y se dispondrá la inscripción de la cancelación en el registro que corresponda.

3.3.3. 6 DESCERRAJAMIENTO

Cuando los inmuebles en donde están o se presume que existan bienes embargables se encuentran cerrados, el ejecutor ordenara el descerrajamiento para practicar el embargo, previa la orden de allanamiento y bajo su responsabilidad.



Tratándose de muebles o cofres en donde se presuman que existen dinero, joyas u otros bienes embargables, el alguacil deberá sellarlos y depositarlos en las oficinas del ejecutor para ser abiertos dentro de tres días con notificación del deudor o su representante.

3.3.3. 7 PREFERENCIA DEL EMBARGO ADMINISTRATIVO

El embargo o medidas preventivas dispuestos por jueces ordinarios o especiales no impide el embargo dispuesto por el ejecutor en el proceso coactivo, debiéndose, en este caso, oficiar al juez respectivo para que notifique al acreedor que solicito dichas medidas, a fin de que haga valer sus derechos como tercerista. El depositario judicial de los bienes secuestrados o embargados los entregara al depositario designado por el ejecutor o los mantendrá en su poder a ordenes de éste, si fuera designado depositario por el ejecutor.

Sin embargo las providencias ordenadas por jueces ordinarios o especiales subsistirán y en el caso de que el embargo administrativo fuera cancelado antes del remate se notificará al juez para los fines pertinentes; pero si se realiza el remate y ejecutoriado el auto de adjudicación se tendrán por canceladas estas medidas notificando el ejecutor al juez y al correspondiente registrador.

Cuando el crédito tributario no tuviere preferencia sobre otros créditos el ejecutor puede intervenir como tercerista coadyuvante dentro del trámite judicial. En efecto de conformidad con lo dispuesto en el Art. 57 del Código Tributario, los créditos tributarios y sus intereses, gozan del privilegio general sobre todos los bienes del deudor y tienen prelación sobre cualquier otro, excepto en los siguientes casos:

- 1.- Las pensiones alimenticias debidas por ley;
- 2.- En los casos de prelación de créditos, los del Seguro General Obligatorio por aportes, primas, fondos de reserva, convenios de purga de mora patronal, multas,



descuentos u otros que generen responsabilidad patronal y por créditos concedidos a los asegurados o beneficiarios

3.- Lo que se deba al trabajador por salarios o sueldos, utilidades, bonificaciones, fondo de reserva indemnizaciones y pensiones jubilares;

4.- Los créditos caucionados con prenda o hipoteca inscritos antes de la notificación con la determinación del crédito tributario.

3.3.3. 8 EMBARGOS PREFERENTES

El embargo practicado en procedimientos coactivos municipales, no se cancelan por embargos decretados posteriormente por otras administraciones tributarias, aunque se invoque la preferencia que considera el Art. 58 del Código Orgánico Tributario, al respecto el precitado artículo señala que cuando distintos sujetos activos sean acreedores de un mismo sujeto pasivo por diferentes tributos, el orden de prelación entre ellos será: fisco, consejos provinciales, municipalidades y organismos autónomos.

Sin embargo, estas administraciones tendrán derecho para intervenir como terceristas coadyuvantes, en el proceso coactivo y hacer valer su prelación luego de satisfecho el crédito del primer ejecutante

3.3.4 TERCERIAS

3.3.4.1 TERCERIA COADYUVANTE

El acreedor particular del coactivado puede intervenir como tercerista coadyuvante en el proceso coactivo, desde que se ha decretado el embargo de bienes hasta antes del remate, para ello debe acompañar el título en que se funde, para que se pague su crédito con el sobrante del producto del remate. El



pago de estos créditos procede, siempre que el deudor en escrito presentado al ejecutor, consienta expresamente en ello, siempre que no existan terceristas tributarios.

En el caso de controversia de preferencia entre créditos tributarios y otros que no lo sean, es el mismo funcionario ejecutor quien resuelve conforme a ley, quien tiene crédito preferente. De esta resolución se puede apelar ante el Tribunal Distrital de lo Fiscal.

Tratándose de conflicto entre acreedores no tributarios, por el sobrante del remate, el ejecutor pondrá en conocimiento juez competente y lo depositará a la orden de éste.

3.3.4.2 TERCERIA EXCLUYENTE

Tratándose de la tercería excluyente de dominio, ésta sólo puede plantearse presentando el título que justifique la propiedad o protestando, con juramento, hacerlo en un plazo no menor de diez días ni mayor de treinta, que el funcionario ejecutor concederá para el efecto. La tercería excluyente presentada con título de dominio, suspende el procedimiento coactivo hasta que el Tribunal Distrital de lo Fiscal la resuelva, salvo que el ejecutor prefiera embargar otros bienes del deudor, en cuyo caso cancelará el primer embargo y continuará el procedimiento coactivo.

Aceptada la tercería excluyente, el Tribunal Distrital de lo Fiscal ordenará la cancelación del embargo y la restitución de los bienes aprehendidos a su legítimo propietario; y en su caso, la devolución de la cantidad consignada con la oferta por el mejor postor. En caso de ser desechada la tercería excluyente, se condenará al tercerista al pago de las costas que hubiere causado el incidente y al de los intereses calculados al máximo convencional, sobre la cantidad consignada por el postor, cuya oferta hubiere sido declarada preferente. Estos valores beneficiarán a



dicho postor y se recaudarán por apremio real, dentro del mismo procedimiento coactivo.

3.3.5 REMATE

Una vez practicado el embargo y como requisito previo al remate, se debe establecer el valor de los bienes aprehendidos con presencia del depositario y de el o los peritos designados para el efecto.

El remate no es sino la venta de los bienes embargados para cuya procedencia y validez se debe cumplir con los siguientes requisitos:

a) OREDEN DE AVALUO, NOMBRAMIENTO Y POSESION DE PERITOS

Practicado el embargo, el ejecutor designara un perito para que realice el avalúo correspondiente, con la presencia del depositario, quien suscribirá el avalúo y podrá formular para su descargo observaciones del caso.

Si el coactivado no estuviere conforme con la designación hecha por el ejecutor, en el plazo de dos días después de notificado, podrá nominar el suyo, debiendo ser un profesional o técnico de reconocida probidad, o una persona que tenga suficientes conocimientos sobre los bienes objeto del avalúo y que, de preferencia, resida en el lugar en que se tramita la coactiva.

En el día hora señalados por el ejecutor, con juramento, se posesionan los peritos y, en la misma providencia les concederá un plazo, no mayor de cinco días, salvo casos especiales, para la presentación de sus informes.

En caso de contradicción entre los informes periciales, el ejecutor designará un tercer perito, pero no será su obligación atenerse, contra su convicción, al criterio de los peritos, y podrá aceptar, a su arbitrio,



cualquiera de los tres informes, o señalar un valor promedio que esté de acuerdo a los avalúos oficiales o cotizaciones del mercado

b) REGLAS PARA EL EMBARGO

Tratándose de bienes inmuebles, el avalúo de la propiedad no podrá ser inferior al último avalúo practicado por la Municipalidad. En el caso de títulos de acciones de compañías y efectos fiduciarios, el avalúo no podrá ser inferior a las cotizaciones respectivas que hubieren en la Bolsa de Valores, al momento de practicarlo

c) SEÑALAMIENTO DE DIA Y HORA PARA EL REMATE, SUBASTA, VENTA DIRECTA

Practicado el avalúo de los bienes embargados, el ejecutor fijará día y hora para el remate, la subasta o la venta directa, en su caso; señalamiento que se publicará por tres veces, en días distintos, por la prensa, haciendo constar la descripción de bienes, su avalúo y más datos que el ejecutor estime necesarios. La base para las posturas será las dos terceras partes del avalúo de los bienes a rematarse en el primer señalamiento; y la mitad, en el segundo.

d) PROHIBICIÓN DE INTERVENIR EN EL REMATE

El Código Orgánico Tributario prohíbe la intervención como postores en el remate:

- A todas las personas que hayan intervenido en el procedimiento de ejecución, los funcionarios y empleados de la respectiva administración tributaria, así como a sus cónyuges, convivientes con



derecho y parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad.

- También están prohibidos de intervenir los abogados y procuradores, sus cónyuges, convivientes y parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad.
- Y en general la prohibición se extiende a todos aquellos, que de cualquier modo, hubieren intervenido en dichos procedimientos, salvo los terceristas coadyuvantes.

3.3.5.1 REMATE DE BIENES INMUEBLES

El día del remate, si se trata de bienes inmuebles, de las maquinarias o equipos que constituyan una instalación industrial, de naves o aeronaves, las ofertas se presentarán por escrito desde las ocho hasta las quince horas ante el secretario de la coactiva, conteniendo los siguientes requisitos:

- El nombre el nombre y apellido del postor;
- El valor total de la postura, la cantidad que se ofrece de contado, y el plazo y forma de pago de la diferencia;
- El domicilio especial para notificaciones; y,
- La firma del postor.

En caso de no fijar domicilio, no se notificarán al postor las providencias respectivas, sin que ello implique causa de nulidad.

- a) BASE PARA LAS POSTURAS.-** Las posturas que no vayan acompañadas de por lo menos el 10% del valor de la oferta, en dinero efectivo, en cheque certificado o en cheque de gerencia de banco a la orden de la autoridad ejecutora; no serán aceptadas; así como tampoco las que, en el primer señalamiento, ofrezcan menos de las dos terceras partes del avalúo de los



bienes a rematarse, o la mitad en el segundo, ni las que fijen plazos mayores de cinco años para el pago del precio.

b) CALIFICACION DE POSTURAS.- Dentro de los tres días posteriores al remate, el ejecutor examinará la legalidad de las posturas presentadas, y calificará el orden de preferencia de las admitidas, teniendo en cuenta la cantidad, los plazos y demás condiciones de las mismas, describiéndolas con claridad y precisión. De haber más de un postor, en la misma providencia, señalará día y hora en que tenga lugar una subasta entre los postores admitidos, para adjudicar los bienes rematados al mejor postor. De no ser caso, se procederá a la calificación y adjudicación.

c) SUBASTA ENTRE POSTORES.- El día y hora señalados en la convocatoria, el ejecutor concederá a los postores concurrentes quince minutos para que puedan mejorar sus ofertas, hasta por tres veces consecutivas. Los postores intervendrán de manera verbal. La inasistencia de un postor a la subasta, se tendrá como ratificación de su oferta.

En caso de igualdad de ofertas, se decidirá por la suerte, dejando constancia de lo actuado en la subasta en acta suscrita por el ejecutor, el actuario y los interesados que quisieren hacerlo.

d) CALIFICACION DE POSTURAS.- El ejecutor, dentro de los tres días siguientes a la presentación de la postura única, o del día señalado para la subasta, resolverá cual es la mejor postura, prefiriendo la que satisfaga de contado el crédito del coactivante, y establecerá el orden de preferencia de las demás. De esta providencia pueden interponer recurso de apelación ante el Tribunal Distrital de lo Fiscal, el coactivado, los terceristas coadyuvantes o los postores calificados, dentro de tres días de la notificación.



El recurso se concederá dentro de cuarenta y ocho horas de presentado; y, en igual plazo, se remitirá el proceso al Tribunal Distrital de lo Fiscal, el que lo resolverá dentro de diez días, sin otra sustanciación.

Ejecutoriado el auto de calificación, o resuelta la apelación, si se hubiere interpuesto, el ejecutor dispondrá que el postor declarado preferente consigne, dentro de cinco días, el saldo del valor ofrecido de contado. De no hacerlo, se declarará la quiebra del remate y se notificará al postor que le siga en preferencia, para que también en cinco días, consigne la cantidad por él ofrecida de contado, y así sucesivamente.

- e) ADJUDICACION.-** Una vez que el postor preferente haya consignado el valor ofrecido de contado, se le adjudicarán los bienes rematados, libres de todo gravamen, y se devolverá a los demás postores las cantidades por ellos consignadas.

El auto de adjudicación contendrá la descripción de los bienes; y copia certificada del mismo, servirá de título de propiedad, la misma que se protocolizara e inscribirá en los registros correspondientes. Los saldos del valor de las posturas, ofrecidas a plazo, devengarán el máximo de interés convencional permitido por la ley. Para seguridad del pago de esos saldos y sus intereses, los bienes rematados quedarán gravados con hipoteca, prenda industrial o especial, según corresponda, las que se inscribirán en los respectivos registros al mismo tiempo que el traspaso de la propiedad.

- f) QUIEBRA DEL REMATE.-** El postor que, notificado para que cumpla su oferta, no lo hiciere oportunamente, responderá de la quiebra del remate, o sea del valor de la diferencia existente entre el precio que ofreció pagar y el que propuso el postor que le siga en preferencia. La quiebra del remate y las costas causadas por la misma, se pagarán con la cantidad consignada con la postura, y si ésta fuere insuficiente, con bienes del postor que el



funcionario de la coactiva mandará embargar y rematar en el mismo procedimiento.

3.3.5.2 REMATE BIENES MUEBLES.- SUBASTA PÚBLICA

El remate de bienes muebles, entendiéndose entre estos, los vehículos de transportación terrestre fluvial, se realiza en subasta pública, al mejor postor, en las oficinas del ejecutor, o en el lugar que señale.

Para intervenir en la subasta se requiere que cumplir dos condiciones:

- El postor debe ser mayor de edad, capaz para contratar, personalmente o en representación de otra, excepto las prohibidas por ley, mencionadas anteriormente
- El postor deberá consignar previamente o en el acto, el 20% cuando menos, del valor fijado como base inicial para el remate de los bienes, y quien intervenga será responsable personalmente con el dinero consignado, por los resultados de su oferta

La subasta, inicia con la apertura del acta por parte del ejecutor, anunciando bienes rematarse, su avalúo y el estado en que éstos se encuentren Si son varios los bienes embargados, la subasta podrá hacerse, unitariamente, por lotes o en su totalidad, según convenga a los intereses de la recaudación, debiendo constar este particular en los avisos respectivos.

Las posturas se pregonarán con claridad y en alta voz, por tres veces, a intervalos de cinco minutos cuando menos. La última postura se pregonará por tres veces más, con intervalos de un minuto. De no haber otra postura mejor, se declarará cerrada la subasta y se adjudicará inmediatamente los bienes subastados al mejor



postor. Si antes de cerrarse la subasta se presentare otra postura superior, se la pregonara por tres veces más con intervalo de un minuto y así sucesivamente.

Cerrada la subasta y adjudicados los bienes, el postor preferido pagará de contado el saldo de su oferta, si no lo hiciere se adjudicarán los bienes al postor que le siga; La diferencia que exista entre estas posturas, se pagará de la suma consignada con la oferta desistida, sin opción a reclamo; y, el ejecutor devolverá a los otros postores las cantidades consignadas por ellos

La copia certificada del acta de subasta o de su parte pertinente, servirá al rematista de título de propiedad y se inscribirá en el registro correspondiente, cancelándose por el mismo hecho cualquier gravamen a que hubiere estado afectado.

3.3.5.3 NULIDAD DEL REMATE O SUBASTA

El remate o la subasta son nulos y el ejecutor responderá por los daños y perjuicios que se ocasionen, por las siguientes causas:

1. Cuando no se hubieren publicado los avisos previos al remate o subasta, en la forma establecida en los artículos 184 y 204 de este Código;
2. Cuando se hubiere realizado en día y hora distintos de los señalados para el efecto;
3. Cuando se hubiere realizado en procedimiento coactivo afectado de nulidad y así se lo declara por el Tribunal Distrital de lo Fiscal; y,
4. Si el rematista es una de las personas prohibidas de intervenir en el remate, según el artículo anterior, siempre que no hubiere otro postor admitido.



Las tres primeras causas de nulidad solo pueden reclamarse junto con el recurso de apelación del auto de calificación definitivo. En el caso de que el rematista fuere una persona prohibida por la ley para intervenir en el remate, la nulidad se podrá oponer como acción directa ante el Tribunal Distrital de lo Fiscal, en un plazo máximo de seis meses de efectuado el remate. De las costas, daños y perjuicios ocasionados por la declaratoria de nulidad responderán solidariamente el rematista prohibido de intervenir y el funcionario ejecutor, sin perjuicio de la responsabilidad penal de haberlo.

3.3.5.4 ENTREGA MATERIAL

Los bienes rematados o subastados se entregan por el depositario de dichos bienes, de conformidad con el inventario formulado en el acta de embargo y avlucio. Cualquier divergencia que surgiere en la entrega será resuelta por el funcionario ejecutor y de la decisión de éste se podrá apelar para ante el Tribunal Distrital de lo Fiscal, dentro de tres días, contados desde la notificación.

3.3.5.5 VENTA FUERA DE SUBASTA.- VENTA DIRECTA

La venta directa procede cuando se trata de los siguientes bienes:

- Cuando se trate de semovientes y el costo de su mantenimiento resultare oneroso, a juicio del depositario;
- Cuando se trate de bienes fungibles o de artículos de fácil descomposición o con fecha de expiración; y,
- Cuando se hubieren efectuado dos subastas sin que se presenten posturas admisibles.



La venta se realiza por la base del remate, a favor de almacenes de instituciones o empresas nacionales o municipales; servicios sociales o comisariatos de las instituciones ejecutantes; asociaciones o cooperativas de empleados o de trabajadores; instituciones de derecho público o de derecho privado, con finalidad social o pública, en su orden.

El ejecutor comunicará a dichas instituciones los embargos efectuados y sus avalúos a fin de que, éstas, dentro de cinco días, manifiesten su interés o no en la compra de tales bienes, y de ser el caso, se efectúa la venta de contado, guardando el orden de preferencia señalado anteriormente

Si ninguna de estas entidades se interesare por la compra, se anunciará la venta a particulares por la prensa, los avisos deben hacerse indicando en dicho la fecha máxima en la que serán recibidas las ofertas y el valor que se exija como garantía, una vez aceptada la oferta, el comprador debe depositar en el plazo de veinte y cuatro horas el saldo del precio y se le entregará de inmediato los bienes vendidos.

3.3.5.6 TRANSFERENCIA GRATUITA

La ley prevé la transferencia gratuita de los bienes en el caso de no existir interesados en la compra directa, de esta manera se debe imputar el valor de la última base de remate a la deuda tributaria y se podrá transferir gratuitamente los bienes a las instituciones de educación, asistencia social o de beneficencia de acuerdo a lo dispuesto.



3.3.5.7 COSTAS DE EJECUCIÓN

La ley establece que corren a cargo del coactivado las costas de recaudación comprendiendo los honorarios de peritos, interventores, depositarios y alguaciles, regulados por el ejecutor o por el Tribunal Distrital de lo Fiscal.



CAPITULO IV

4.1 NORMATIVA LEGAL DE NOTIFICACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO TRIBUTARIO MUNICIPAL

El Dr. Mario Rafael Zambrano Simball, al comentar sobre las GARANTIAS BASICAS DEL DEBIDO PROCESO, indica: *“El presente capítulo está enfocado a determinar la preocupación que ha tenido el legislador en tutelar los derechos que tienen todas las personas a contar con una defensa oportuna que asegure los derechos especialmente de los grupos más vulnerables, los mismos que al no tener los medios económicos para contratar un abogado, puedan contar con la tutela de un defensor, así como contar con el tiempo y los medios necesarios para preparar la defensa, así como ejercer el derecho a impugnar cuando una persona crea que ha sido perjudicada por la expedición de una resolución”*⁶⁹. De lo dicho se concluye la necesidad de que el ciudadano o ciudadana no solamente cuente con el auspicio de un abogado, sino con el tiempo suficiente para verificar, observar la expedición de algún acto administrativo, judicial, etc., estudiarlo y preparar sus reparos respecto de aquel. En la materia que nos ocupa, lo dicho se traduce en la necesidad de que por ningún concepto el contribuyente o responsable de la obligación tributaria se vea en situación alguna de indefensión, siendo ineludible la necesidad de tener el derecho de impugnar en sede administrativa o en sede judicial el acto administrativo dispuesto; además, la posibilidad de ejercer ese derecho de manera efectiva, disponiendo para ello del tiempo necesario, conocimiento del acto y las herramientas suficientes para recurrir.

La Constitución en el artículo 76 numeral 7 literal a) dispone: Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento, en ninguna parte el asambleísta ha mencionado que sea únicamente en un

⁶⁹ ZAMBRANO SIMBALL, Mario, Los Principios Constitucionales del Debido Proceso y las Garantías Jurisdiccionales, Ediciones Industria Grafica, Quito- Ecuador, 2009, Pág. No. 51.



determinado proceso judicial, enseña en todo procedimiento sea judicial o administrativo.⁷⁰

Mario Rafael Zambrano Simball, indica: *“Nuestra legislación constitucional prevé en efecto al derecho a la defensa como una coraza de protección. El derecho de defensa corresponde a todo habitante del Estado. Especialmente el derecho de defensa en general, para aquellos que intervienen como actores o como acusados, esta disposición constitucional tiene ámbito de aplicación en el área penal, administrativa, civil o de otra naturaleza”*⁷¹

No podemos dejar de señalar que el derecho a la defensa íntimamente vinculada con la presunción de inocencia, tiene ciertas condiciones preestablecidas, a saber:

- 1.- Que, se le reconozca al ciudadano o ciudadana la calidad de parte procesal, por lo tanto, que el contribuyente o responsable a través de ese reconocimiento pueda conocer del acto administrativo que respecto de él se emita y pretenda ejecutar.
- 2.- Que, pueda operar entre sujeto activo y sujeto pasivo el principio de igualdad procesal, dentro de todo procedimiento administrativo o judicial, tal como prevé la Constitución de la República del Ecuador.
- 3.- Que, exista una concreta imputación objetiva, clara, precisa y circunstanciada; que sea coherente con la obligatoriedad de que el acto administrativo sea motivado, y debidamente notificado para que pueda producir efectos jurídicos.
- 4.- Que, el ciudadano o ciudadana tenga acceso a toda la información que exista en su contra de modo oportuno, ágil, eficiente; además de contar con el tiempo necesario para la preparación de su defensa.
- 5.- Que, tenga la oportunidad de comparecer a argumentar dentro del proceso, previo a dictarse alguna sentencia o resolución administrativa.

⁷⁰ La Constitución en el artículo 76 numeral 7 literal a)

⁷¹ Ob. Cit. Dr. Mario Rafael Zambrano Simball, pagina No. 52



En consecuencia, se puede decir, que todo ciudadano o ciudadana dentro del procedimiento administrativo o judicial tiene ante todo el derecho a ser informado sobre la instauración del proceso en su contra; y, toda administración pública debe estar en la obligación de aplicar las normas y expedir los actos de manera tal que se posibilite el efectivo ejercicio ciudadano del derecho a la defensa. Aplicando lo señalado al tema de estudio; conlleva la obligación de la administración tributaria de comunicar de manera oportuna y eficaz, al contribuyente o responsable de la prestación tributaria, el antecedente de las mismas, el título que las contiene, y las acciones administrativas para el cobro de las mismas; de otro modo, no puede hablarse de él obligado que esté en la posibilidad de un ejercicio pleno del derecho constitucional de impugnación y defensa..

A pesar de que la doctrina concibe al proceso de ejecución como la vía más idónea para la realización material de una obligación ciudadana y una prerrogativa estatal, no es menos cierto que por principio se encuentra sujeto a las mismas condiciones que se aplican a toda manifestación de ejercicio de potestad pública administrativa; por ello, en el proceso de ejecución se debe cumplir con los mismos requisitos procesales que en el ejercicio de otros procesos administrativos. La notificación del acto administrativo es quizá el requisito inicial e ineludible de toda actuación administrativa, al punto de que su omisión acarrea ineludiblemente la consecuencia de la invalidez del procedimiento que se pretende; de ahí que, el Código Tributario en el Art. 85 dispone: *“Notificación de los actos administrativos.- Todo acto administrativo relacionado con la determinación de la obligación tributaria, así como las resoluciones que dicten las autoridades respectivas, se notificará a los petitionarios o reclamantes y a quienes puedan resultar directamente afectados por esas decisiones, con arreglo a los preceptos de este Código. El acto de que se trate no será eficaz respecto de quien no se hubiere efectuado la notificación”*⁷²

Creemos que es pertinente citar la sentencia No. 95-2002 dictada en materia aduanera, el 13 de octubre del 2003, por la Sala Especializada de lo Fiscal de la

⁷² El artículo 85 ibídem



entonces Corte Suprema de Justicia, hoy Corte Nacional de Justicia; y, publicada en el R.O. No. 252, el 15 de enero del 2004, en la cual se establece la nulidad del Proceso Coactivo iniciado por títulos de crédito que no han sido notificados

“En el juicio de excepciones que sigue el Dr. Alberto Alcivar Páez, apoderado de seguros equinoccial, en contra del gerente del cuarto distrito de la Corporación Aduanera Ecuatoriana.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA ESPECIALIZADA DE LO FISCAL Quito, 13 de octubre del 2003; las 17h00. VISTOS: El Gerente Distrital de Aduanas de Quito, el 31 de julio del 2002 interpone recurso de casación en contra de la sentencia de 18 de los propios mes y año expedida por la Segunda Sala del Tribunal Distrital de lo Fiscal N0 1 dentro del juicio de excepciones a la coactiva 2522 propuesto por el doctor Alberto Francisco Alcívar Páez apoderado de Seguros Equinoccial. Negado el recurso, se propuso el de hecho, el cual fue aceptado mediante auto ejecutoriado de 21 de octubre del 2002 dándose curso a la casación. La empresa actora no ha dado contestación al recurso y pedidos los autos para resolver se considera: PRIMERO. Esta Sala es competente para conocer el recurso en conformidad al Art. 1 de la Ley de Casación. SEGUNDO .La administración fundamenta el recurso en las causales 1º y 5º del Art. 3 de la Ley de Casación y alega que al expedirse el fallo se ha infringido los artículos 24 numeral 13 y 192 de la Constitución Política; 287, 288 y 298 del Código Tributario; y, 274, 353 y siguientes del Código de Procedimiento Civil. Sustenta que en la sentencia impugnada no se ha cumplido con la motivación exigida en el numeral 13 del Art. 24 de la Constitución Política; que la omisión de formalidades señalada en el fallo de existir serian puramente formales y no inciden en la decisión de la causa: que la providencia por la que se dispone enviar al Tribunal Distrital los escritos de excepciones es de trámite y se la expidió en cumplimiento del Art. 295 del Código Tributario sin que haya sido necesaria la motivación, según se menciona en la sentencia recurrida; que la nulidad debía, de ser el caso, reconocida en auto y no en sentencia, sin pasar a resolver sobre lo principal; que no se ha cumplido con la obligación de expedir autos para sentencia; que se ha incumplido con el inciso segundo del Art. 288 y no se ha fundamentado el fallo en pruebas plenas o semiplenas; que se ha incurrido en incongruencia al decretar la



nulidad y al propio tiempo conocer de lo principal; y, que no es verdad que se haya forjado la providencia de 21 de marzo del 2002 a las diez de la mañana. TERCERO. Para colocar en forma debida las cuestiones objeto de discrepancia, a menester tener en cuenta lo siguiente: a) El 23 de febrero del 2001 se entregó a la empresa las primeras boletas de sendos procedimientos coactivos incoados en contra de ella por el Gerente Distrital de Aduanas de Quito. Es de notar que las actas de notificación se encuentran suscritas por el apoderado de la actora; b) El 20 de marzo del 2001 es decir en forma tempestiva, la empresa propuso ante el funcionario ejecutor excepciones a la coactiva en contra de dichos procedimientos coactivos; c) El Magistrado de Sustanciación de la Segunda Sala del Tribunal Distrital de lo Fiscal N° 1 con auto que llegó a ejecutoriarse, fs. 141 de los autos, reconoció la acumulación de los procedimientos coactivos y dispuso que se cite con las excepciones a la autoridad que ordenó la emisión de los títulos de crédito el Gerente General de la Corporación Aduanera Ecuatoriana; y, d) A petición de la Sala juzgadora, obra a fs. 201 copia certificada de la providencia dictada por el funcionario ejecutor de 21 de marzo del 2001 en la cual dispone la acumulación de los procedimientos de ejecución mencionados. No hay razón para no hacer mérito de dicho documento, tanto más que el Ministro de sustanciación, según queda consignado, reconoció tal acumulación. Por lo expuesto no hay nulidad que declarar, debiendo, además, tenerse presente que el Art. 113 del Código Tributario se refiere expresamente a la “acumulación de procedimientos”, expresión aplicable a los procedimientos coactivos, interpretación que no hace otra cosa que aplicar el principio de economía procesal. CUARTO. Mediante auto de 21 de octubre del 2002 que llegó a ejecutoriarse esta Sala aceptó el recurso de hecho y por considerar que el recurso de casación cumple con los requisitos de ley dispuso su tramitación. Es verdad que no cabe por *sindéresis* sostener que simultáneamente se ha incurrido en aplicación indebida, falta de aplicación y errónea interpretación de normas, pero no es menos cierto que para calificar un recurso, según lo hizo esta Sala, es necesario examinar íntegramente el escrito respectivo y dilucidar en detalle respecto de cada norma señalada que es lo que sustenta la parte recurrente. Por lo tanto, consecuente con su pronunciamiento, la Sala debe resolver sobre el recurso en cuestión. QUINTO. Es incongruente que se declare la nulidad por indebida acumulación y que al propio tiempo se resuelva sobre lo principal y se desechen las excepciones opuestas a los procedimientos coactivos y



se ordene que se prosigan los mismos, según consta en la parte resolutive del fallo impugnado. Decretada la nulidad debía disponerse que se prosigan por separado los procedimientos coactivos acumulados. SEXTO. Dado el estado en que se encuentra la causa, se ha producido la situación prevista en el inciso primero del Art. 14 de la Ley de Casación siendo procedente expedir resolución por el mérito de los autos. Al propósito se debe tener en cuenta que en el libelo de fs. 1 a 6 de los autos constan las excepciones siguientes: falta de notificación con los títulos de crédito previamente a que se expida el auto de pago, según lo prevén los artículos 152 y 162 del Código Tributario; no haber aparejado títulos de crédito válidos a los procedimientos coactivos, según lo prevé el Art. 166 del código mencionado; y haberse producido prescripción de la obligación tributaria. La autoridad que debía contestar la demanda, el Gerente General de la Corporación Aduanera Ecuatoriana no contestó la demanda, pese a habersele citado con la misma. Su silencio comporta negativa pura y simple de los fundamentos de la demanda. SEPTIMO. El Art. 152 del Código Tributario prevé que se notificarán con los títulos de crédito a fin de que el sujeto pasivo de la obligación tributaria pague su importe u objete su emisión, salvo lo que dispongan leyes especiales. La Ley de Aduanas de 1998 aplicable a este diferendo en su artículo 1 dispone que en las materias no contempladas en ella se aplicará el Código Tributario. En conclusión, previamente a iniciar la coactiva, debía cumplirse con el mandato del indicado Art. 152. A la administración, según lo previene el Art. 273 del Código Tributario correspondía demostrar que se efectuó esa notificación, pues, la empresa sustenta el hecho negativo que no se la realizó. **NO CONSTA DEL PROCESO QUE SE HAYA CUMPLIDO CON SEMEJANTE REQUISITO Y POR LO TANTO MAL PODÍA EMITIRSE LOS AUTOS DE PAGO SEGÚN LO PREVÉ EL ART. 162 DEL CÓDIGO ALUDIDO, HABIÉNDOSE PRODUCIDO NULIDAD DE LOS PROCEDIMIENTOS COACTIVOS POR VICIOS DE PROCEDIMIENTO EN CONFORMIDAD A LO QUE ESTATUYE LA PARTE FINAL DEL NUMERAL LO DEL ART. 213 DEL CÓDIGO MENCIONADO.** Las normas aludidas en los autos de pago, el Art. 74 de la Ley Orgánica de Aduanas y los artículos 247 y numeral 5 del Art. 251 no remedian la omisión indicada, anotándose que las disposiciones reglamentarias señaladas forman parte del Reglamento a la Ley Orgánica de Aduanas, publicado en el Suplemento del Registro Oficial 459 de 10 de junio de 1994 y que a la fecha en que se expidieron los autos de pago 13 de febrero del



2001, se encontraba en vigencia el Reglamento General a la Ley Orgánica de Aduanas, publicado en el Registro Oficial 158 de 7 de septiembre del 2000, en cuyo texto no existen los artículos .247 y numeral 5 del 251 referidos. En mérito de las consideraciones expuestas, no siendo necesario afrontar las otras excepciones a los procedimientos coactivos, la Sala de lo Fiscal de la Corte Suprema, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPUBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY, casa la sentencia expedida el 18 de julio del 2002 por la Segunda Sala del Tribunal Distrital de lo Fiscal N0 1 y reconociendo la validez de este proceso declara que se ha producido la nulidad de los procedimientos coactivos que obran en el expediente, en los términos previstos en el numeral 10 del Art. 213 del Código Tributario, según queda analizado en el considerando séptimo de esta sentencia. Notifíquese, publíquese y devuélvase. Fdo.) Dres. José Vicente Troya Jaramillo, Hernán Quevedo Terán (VS.), Ministros Jueces y Gustavo Durango Vela, Conjuez Permanente. Certifico. f.) Dr. Fausto Murillo Fierro, Secretario, Sala de lo Fiscal."

Dentro del análisis jurídico, queda como norma esencial extraer que, acto administrativo es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma directa, en este caso, relacionado con la determinación de la obligación tributaria, debe ser notificado, sin interesar de que Administración Tributaria provenga, a efectos de que el contribuyente tenga suficiente tiempo para preparar su defensa, argumentando en derecho su oposición e impugnación si lo cree conveniente, la misma que conlleva el revisar dicho acto, dando paso a aquel conjunto continuado de actos idóneos integrantes al debido proceso.

Del mismo modo el artículo 114 ibídem, señala, "Art.- 114.- *Horario de notificación.- La administración tributaria podrá notificar los actos administrativos dentro de las veinticuatro horas de cada día, procurando hacerlo dentro del horario del contribuyente o de su abogado procurador. Para efectos de este artículo, si la*



notificación fuere recibida en un día u hora inhábil, surtirá efectos el primer día hábil o laborable siguiente a la recepción”⁷³

Únicamente en días hábiles deben ser notificados por la administración tributaria los actos administrativos que conllevan determinación de obligación tributaria; del mismo modo, si existiere acto administrativo tributario notificado en día inhábil, sus efectos jurídicos nacerán desde el siguiente día hábil al de su notificación, concluyendo con esta explicación que debe el acto enunciado, ser escrito, motivado y notificado al contribuyente o responsable a efectos de que puedan existir las vinculaciones directas entre administración y administrado, caso contrario se rompería el principio de igualdad de condiciones.

En lo referente al artículo 69 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, consta, que todos los actos administrativos expedidos por los órganos y entidades sometidos a este estatuto serán impugnables en sede administrativa o judicial, y para ello se requiere de la notificación del acto administrativo.

De lo hasta aquí se concluye que la legislación tributaria ecuatoriana, es clara al señalar que previo a iniciarse un procedimiento de ejecución, la respectiva administración, tiene la obligación de notificar el título de crédito respectivo, con la finalidad de que el contribuyente o responsable realice observaciones.

En materia municipal, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, al referirse a los títulos de crédito en el “Art.- 352.- **Título de crédito.-** *El procedimiento coactivo se ejercerá aparejando el respectivo título de crédito que lleva implícita la orden de cobro, por lo que no será necesario para iniciar la ejecución coactiva, orden administrativa alguna. Los títulos de crédito los emitirá la autoridad competente, cuando la obligación se encuentre determinada, líquida y de plazo vencido; basados en catastros, títulos ejecutivos, cartas de pago, asientos de libros de contabilidad, y en general por cualquier instrumento*

⁷³ El artículo 114 ibídem



privado o público que pruebe la existencia de la obligación”⁷⁴, aquí no establece la obligación de notificar al contribuyente o responsable con el mismo; sin embargo debemos tener que los títulos de crédito son el resultado de un acto de determinación, acto que de conformidad con el artículo 85 del Código Tributario debe ser notificado a quienes puedan resultar directamente afectados por él. Por lo tanto debemos entender que las normas del Código Tributario respecto de la obligación de notificar con el título de crédito al interesado tiene plena aplicación en el ámbito municipal, consecuencia de lo cual tenemos que emitido un título de crédito, sea del impuesto municipal que fuere, el mismo debe ser debidamente notificado al contribuyente a fin de que opere el derecho a la defensa, el cual, comprende realizar observaciones legales con respecto a su contenido o al derecho para su emisión.

La legislación tributaria ecuatoriana, enseña que previo a iniciarse un procedimiento de coactiva, debe la respectiva administración, notificar el título de crédito del tributo al respecto, con la finalidad de que el contribuyente o responsable realice observaciones.

En atención al procedimiento de coactiva, tenemos, que en el artículo 352 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, es imperativo, pues, señala que el procedimiento de coactiva se ejercerá aparejando el respectivo título de crédito que lleva implícita la orden de cobro; sin embargo, el artículo 151 del Código Tributario, en cambio, indica que emitido un título de crédito tributario, la administración tributaria notificará al contribuyente o responsable a fin de que ellos en el término de ocho días, puedan realizar observaciones con respecto al título o el derecho de su emisión; de tal manera que es imperativo y potestativo el hecho de comunicar al contribuyente con la emisión del título de crédito.

De ninguna manera, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y el Código Orgánico Tributario sean normativas contradictorias,

⁷⁴ Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, publicado en el R.O. No. 303 del martes 19 de octubre de 2010, “Art.- 352.- **Título de crédito**”



serían, en todo caso complementarias, puesto que el primer instrumento, indica, que en todo procedimiento de coactiva, el funcionario ejecutor debe aparejar el respectivo título de crédito, para su plena validez; en consecuencia, procede que cualquier título de crédito sea del impuesto municipal que fuere, deba ser debidamente notificado al contribuyente a fin de que opere el derecho a la defensa, la misma que comprende realizar observaciones legales con respecto a la emisión o al derecho para su emisión.

Confirma lo manifestado anteriormente, el tratadista Carlos M. Giuliani Fonrouge, que señala: *“La determinación efectuada por la autoridad fiscal, debe ser puesta en conocimiento del contribuyente afectado...”*⁷⁵. Coincidimos con el criterio del tratadista citado, puesto, que el título de crédito por impuesto predial es la consecuencia del ejercicio reglado de un acto de determinación que realiza el sujeto activo, y como tal, está sujeto al principio de impugnabilidad de los actos administrativos, a efectos de que su validez sea aplicada.

4.2.- NOTIFICACIÓN DEL TÍTULO DEL CRÉDITO POR IMPUESTO PREDIAL, COMO GARANTÍA DEL DERECHO A LA DEFENSA DEL ADMINISTRADO.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en su artículo 382, nos señala: *“Procedimientos Administrativos. Principios.- Los procedimientos administrativos que se ejecuten en los gobiernos autónomos descentralizados observarán los principios de legalidad, celeridad, cooperación, eficiencia, eficacia, transparencia, participación, libre acceso al expediente, informalidad, intermediación, buena fe y confianza legítima”*⁷⁶

En todos los procedimientos administrativos que ejecuten los gobiernos autónomos descentralizados (municipios, consejos provinciales, juntas parroquiales), entre ellos, los tributarios observarán los principios de legalidad,

⁷⁵ Carlos M. Giuliani Fonrouge, en su obra Derecho Financiero, volumen No. I, Editorial De Palma, 5ta edición, año 1993, página No. 522,

⁷⁶ El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en su artículo 382



celeridad, cooperación, eficiencia, eficacia, transparencia, participación, libre acceso al expediente, informalidad, inmediación, buena fe y confianza legítima; a fin de garantizar la tutela efectiva de los derechos del administrado.

El Municipio, en consecuencia, tiene la obligación de dictar resolución expresa, motivada en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma y contenido; como no hacerlo dentro de un procedimiento de coactiva en donde su antecedente la notificación debió haber informado documentalmente al contribuyente o responsable de su obligación a cumplir.

Sin embargo, el artículo 512 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, señala: ***“Pago del Impuesto.- El impuesto deberá pagarse en el curso del respectivo año, sin necesidad de que la tesorería notifique esta obligación. Los pagos podrán efectuarse desde el primero de enero de cada año, aún cuando no se hubiere emitido el catastro”***⁷⁷

Con fundamento en esta disposición, la administración tributaria municipal, elude su obligación de notificar al sujeto pasivo con el título de crédito por impuesto predial, lo cual se traduce en una serie de actos no idóneos que dan como resultado, violación al debido proceso coactivo. La omisión de la notificación trae como consecuencia que el contribuyente o responsable no pueda hacer uso de su legítima defensa no pudiendo revisar el título de crédito para comprobar si se encuentra emitido con los requisitos legales, no tiene la posibilidad expedita de deducir excepciones a la coactiva, se ve limitado en la posibilidad de pedir facilidades de pago, se atenta contra la posibilidad de formular observaciones al derecho de su emisión que puede proponer el afectado con dicho acto.

Por otra parte la norma antes citada del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, contraviene garantías del debido proceso consagrado en la Constitución en el artículo 76; entre las cuales, podemos citar: a).- Nadie puede ser privado del derecho a la defensa...., b).- Contar con el tiempo y los medios adecuados para la preparación de su

⁷⁷ Artículo 512 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización



defensa...”; y, m).- Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos....”

Al respecto, una sentencia de la Sala Fiscal de la ex Corte Suprema de Justicia, - 21-IX-98 (Expediente No. 93-97.R.O. 56, 28-X-98, que sobre el acto administrativo notificación y reclamo, en el numeral cuarto, señala: *“.....CUARTO.- Que la errónea aplicación del Art. 85 del Código Tributario alegado, en cuanto a que sólo se refiere a actos de determinación de obligaciones tributarias y no a los actos de pago indebido, no tiene razón de ser, toda vez que la norma contenida en dicho artículo se extiende a todos los actos o Resoluciones que dicten las Autoridades respectivas, que 'se notificará a los peticionarios o reclamantes ...'; '... Con arreglo a los preceptos de este Código' siendo correlativas las disposiciones de los Arts. 325 inciso final, 243, 101 numeral 6 y 103 del Código Tributario, en cuanto hacen referencia a la notificación de todo acto administrativo; resolución, que en cuanto exteriorización escrita del acto administrativo deberá surtir eficacia jurídica como pronunciamiento de la Autoridad Tributaria pudiendo el afectado recurrir de ella como reclamante, si considera lesionados sus derechos subjetivos, sea agotando la instancia administrativa o mediante el ejercicio de la acción de impugnación en lo contencioso tributario, de ser del caso, dentro del plazo que al efecto prescribe la ley...”*⁷⁸

En forma general, la notificación de actos de determinación por obligaciones tributarias, se extiende a todos los actos o resoluciones que dicten las Autoridades respectivas, por lo tanto, es indudable la propuesta de notificar el título de crédito por impuesto predial, tal como lo ha expuesto la Sala Fiscal de la ex Corte Suprema de Justicia.

Cabe citar a Mayté Benitez que sobre este tema opina: *“La notificación, es el acto por medio del cual se hace saber a una persona natural o jurídica el contenido de una acto o resolución administrativa, o el requerimiento de un funcionario competente de la administración en orden al cumplimiento de deberes*

⁷⁸Sala Fiscal de la ex Corte Suprema de Justicia, -21-IX-98 (Expediente No. 93-97.R.O. 56, 28-X-98, que sobre el acto administrativo notificación y reclamo, en el numeral cuarto



formales...⁷⁹. “....Cuando hubieren sido dictados con prescindencia de las normas de procedimiento o de las formalidades que la Ley prescribe, siempre que se haya obstado el derecho de defensa o que la omisión hubiere influido en la decisión del reclamo...⁸⁰

La doctrina tributaria, al referirse a la notificación del acto administrativo, es clara, con el tema de la notificación, si se ha omitido el acto es nulo.

Finalmente, emitido un título de crédito por impuesto predial, hay que notificarlo con el mismo al sujeto pasivo (contribuyente o responsable), quién tiene ocho días hábiles para optar, según Mayte Benítez, cuatro alternativas:

- Realizar el pago, con lo cual, se extingue la obligación tributaria y en consecuencia termina el procedimiento administrativo de ejecución.
- Solicitar compensación o facilidades para el pago.
- Presentar un reclamo formulando observaciones, exclusivas respecto del título o del derecho para su emisión, logrando así que el proceso coactivo se interrumpa.
- Mantenerse en inacción. En este caso, la Administración Tributaria debe dictar el respectivo auto de pago.

La notificación legalmente practicada constituye una garantía del administrado frente a la actividad de la administración pública, que garantiza el ejercicio de su legítimo derecho a la defensa e impugnación.

⁷⁹. Mayte Benítez, Manual Tributario, Edit. Corporación de Estudios y Publicaciones, año 2009, pagina No. 75

⁸⁰ ob. Cit., Manual Tributario, Edit. Corporación de Estudios y Publicaciones, año 2009, pagina No. 295



4.3.- DERECHO A IMPUGNAR.

En la obra Los Principios Constitucionales del Debido Proceso y las Garantías Jurisdiccionales, del Dr. Mario Rafael Zambrano Simball, señala “Art.- 76, numeral 7, literal m).- Recurrir el fallo o resolución en todos los procesos en los que se decida sobre sus derechos. Recurrir según el Diccionario Jurídico de Galo Espinoza significa: “Acudir a un juez o autoridad con una demanda o petición. Acogerse en caso de necesidad a favor de una persona. Entablar un recurso contra una resolución”. La disposición constitucional faculta a que toda persona que se crea perjudicada, tenga el derecho a reclamar en contra de resoluciones, autos y sentencias, bien ante la misma autoridad que la dictó, bien ante la autoridad superior. Mediante este acto se ejercita el derecho de reclamación o petición ante la autoridad competente.....La impugnación es un derecho subjetivo de quienes intervienen en el proceso a cualquier título y condición, en si la impugnación es un recurso exclusivo de los litigantes en un proceso, el derecho a recurrir se traduce en la interposición como medio para obtener la corrección de los errores del juez que perjudican al recurrente”.⁸¹

Pues, nótese que al ser imprescindible la notificación del título de crédito del Impuesto Predial, acto administrativo tributario emitido por la Administración Tributaria Municipal, no es menos cierto que siendo un acto reglado, deba ser comunicado al interesado, contribuyente o responsable, siendo entonces, interesante aplicar este principio constitucional del derecho de cualquier ciudadano o ciudadana de impugnar, como lo va ser el contribuyente del impuesto predial, lo hará si medie notificación escrita y física del título de crédito vencido, a fin de que el contribuyente pueda tener derecho a la defensa haciendo uso del derecho de impugnar a fin de que la Administración pueda revisar el acto emitido y notificado.

⁸¹ En la obra Los Principios Constitucionales del Debido Proceso y las Garantías Jurisdiccionales, del Dr. Mario Rafael Zambrano Simball, Editorial Andina Ediciones, pagina No. 65, señala “Art.- 76, numeral 7, literal m



La actual Constitución de la República, no distingue si la impugnación del acto, sólo deba hacerse en materia jurisdiccional, sino que en todo proceso a cualquier título, con la finalidad de que el sujeto activo el acreedor del tributo pueda corregir errores que pueden perjudicar a quién recurre con la impugnación.

Sin lugar a dudas nuestra Legislación, faculta a todas las personas ejercer este derecho en todas las materias, sean estas de jurisdicción penal, administrativa, civil, laboral y otras que cuentan con la interposición de algunos recursos contemplados en la Ley.

4.4- APAREJAR A LA COACTIVA EL TÍTULO DE CRÉDITO FIRME Y EJECUTORIADO.

Sobre la necesidad de aparejar el título a la coactiva, Mayte Benítez, opina: *“Las Administraciones tributarias central, y seccional – y en casos específicos señalados legalmente-, la Administración Tributaria de excepción, gozará de la acción coactiva para el cobro de créditos tributarios, comprendiéndose en ellos los intereses, multas y otros recargos accesorios, como costas de ejecución....La acción coactiva se fundamentará en título de crédito emitido legalmente o en las liquidaciones o determinaciones ejecutoriadas o firmes de obligación tributaria...”*⁸²

Todas las Administraciones Tributarias, tienen la facultad coactiva, para el cobro de sus créditos tributarios, los cuales, deben ser exigibles, pues no cabría coactiva si en ellos no hubiere operado exigibilidad, en esta situación la acción coactiva se fundamenta en título de crédito que debe ser emitido por autoridad competente, y reunir requisitos de Ley.

El artículo 165 del Código Tributario, señala, dentro de las solemnidades sustanciales de la acción coactiva que pueden ejecutarla las Administraciones Tributarias consta:

⁸² Dra. Mayte Benítez, en la ob. Cit. “Manual de Derecho Tributario”, pagina No. 315



- Aparejar a la coactiva con títulos de crédito válidos o liquidaciones o determinaciones firmes o ejecutoriadas.

Esto quiere decir, que de manera previa debió haberse notificado con él o los títulos de crédito válidos, como ejemplo el Impuesto Predial en los municipios, entonces, dicha administración tributaria debió previo al inicio de la coactiva notificar dicho acto administrativo tributario.

El artículo 151 del Código Tributario, claramente dispone que los títulos de crédito una vez emitidos deben ser debidamente notificados, a fin de que el contribuyente o responsable dentro del término de ocho días, realice los siguientes actos:

- Dentro del plazo de ocho días, el sujeto pasivo puede presentar reclamación formulando observaciones
- Las observaciones deben tener como finalidad revisar el título, si el mismo no cuenta con los requisitos que la Ley prevé, o acerca del derecho para su emisión.
- El reclamo iniciado en todo caso va a suspender la coactiva.
- Puede el contribuyente o responsable solicitar facilidades de pago.

En un régimen garantista, en donde al ciudadano o ciudadana se le debe garantizar el cumplimiento de la auto tutela legítima, en donde debe primar el principio de inocencia, en donde se hace necesario aplicar el principio del debido proceso, en donde se debe notificar en forma legal todo acto administrativo, judicial o de cualquier índole, debe entonces notificarse el Impuesto Predial en el campo municipal, toda vez, que el contribuyente que se encuentre catastrado con un bien inmueble, puede al momento de ser notificado, tomar varias alternativas, realizar observaciones al derecho de emisión, al valor determinado, o pedir facilidades de pago, o simplemente cancelar y la obligación habría extinguido.

El Dr. Luis Toscano Soria, en su obra Procedimientos Administrativos y Contenciosos en Materia Tributaria, esgrime: *RECLAMO DEL TÍTULO DE CRÉDITO, El escrito del reclamo a un título de crédito tendrá los mismos requisitos formales que los exigidos para el reclamo por actos de determinación,*



contemplados en el artículo 119 del Código Tributario en lo que fueren aplicables. AUTORIDADES COMPETENTES PARA CONOCER DEL RECLAMO. En el Servicio de Rentas Internas son autoridades competentes para conocer del reclamo a títulos de crédito los directores regionales. En la Corporación Aduanera Ecuatoriana son autoridades competentes los gerentes distritales. En la administración municipal y provincial los directores financieros o jefes financieros”⁸³

En todo procedimiento administrativo tributario, debe previo a la iniciación de la acción coactiva, notificarse con el título de crédito del impuesto predial al contribuyente, a fin de que éste pueda realizar las observaciones respectivas, cancelar o proponer reclamo, incluso, este reclamo administrativo suspende por el momento, es decir, hasta su resolución la acción coactiva.

4.5.- NOTIFICACIÓN SIN EXCEPCIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL COMO PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.

Al recordar al insigne maestro, Dr. Nicolás Granja Galindo, opina respecto de impugnabilidad del acto administrativo: *“Consiste la impugnabilidad en el rechazo al acto administrativo que es el producto de efectos jurídicos inmediatos y es, a la vez, exigible ejecutorio. Los administrados pueden desplegar esta impugnación en ejercicio del derecho de su legítima defensa, a través de la interposición de los recursos administrativos, o bien, de las acciones correspondientes”⁸⁴*

El principio constitucional, es que todo ciudadano puede impugnar todo acto que le sea desproporcional, o que le afecte a sus derechos, ese acto, no sólo es el judicial, de cualquier título.

⁸³ El Dr. Luis Toscano Soria, en su obra Procedimientos Administrativos y Contenciosos en Materia Tributaria, editores Pudolco, páginas 156 y 157

⁸⁴ Dr. Nicolás Granja Galindo, en su obra Fundamentos de Derecho Administrativo, Editorial Universidad Técnica Particular de Loja, año 1999, página No. 303



El Dr. Rodrigo Patiño Ledesma, *“El principio general del tributo establece que se pueden afectar los derechos de un contribuyente en particular sin antes notificarles. Las exigencias de la notificación constituyen garantía para el ciudadano y al tiempo son medidas de tranquilidad para la administración pública, que al poner en conocimiento su decisión, posibilita el control de su acto como expresión de la seguridad jurídica de los contribuyentes, responsables y terceros que puedan ser afectados por estos actos”*⁸⁵

Es garantía para el ciudadano, el hecho de notificar el acto tributario, en este caso del impuesto predial, a fin de cómo dice el Dr. Patiño:

- Dar valor legal a los actos producidos,
- Hacer efectivo el derecho en ellos contenidos; y,
- Posibilitar, que los sujetos pasivos de la obligación tributaria o los afectados por ellos, conozcan con la oportunidad debida las decisiones adoptadas por las autoridades de la materia.

Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, tal como prevé la Constitución de la República; entonces nadie puede quedar sin este derecho, al menos el de ser notificado de una determinación tributaria, como en el caso del impuesto predial.

El derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, nace con los derechos de protección, en ningún caso quedará el ciudadano o ciudadana en indefensión, de este modo queda delineado un enorme derecho como el de prestación, que la doctrina denomina “derecho a la tutela judicial efectiva”, este derecho se lo puede definir como aquel que tiene toda persona de acudir a los órganos jurisdiccionales, para que a través de los debidos cauces procesales y con unas garantías

⁸⁵ El Dr. Rodrigo Patiño Ledesma, en su obra Sistema Tributario Ecuatoriano Tomo No. I, Óp. Cit. Pagina No. 169, Cuenca -2003



mínimas, se obtenga una decisión fundada en derecho sobre las pretensiones propuestas.

Por esta razón la Constitución, además, del acceso a la jurisdicción, ordena la imparcialidad del juez, dispone la celeridad procesal, proscribire la indefensión y ordena que se cumpla con el debido proceso, no sólo un llamado al Juez, sino a todo servidor público, e incluso, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, indica que dentro de los gobiernos autónomos descentralizados los directores departamentales tienen la potestad de resolución, esta debe ser debidamente motivada, relacionando las cuestiones de hecho con las de derecho.

Al final, lo que la Administración Tributaria, debe realizar es en notificar el impuesto predial, cumpliendo con lo estatuido en el artículo 85 del Código Tributario, a efectos de dar oportunidad a los contribuyentes o responsables para que puedan recurrir de dicho impuesto, con sus observaciones, dando cumplimiento efectivo al artículo 151 ibídem.

Cumplido con lo anterior, el funcionario recaudador debe a través de secretaria sentar la correspondiente razón, a fin de que se dicte el Auto de Pago, con el objetivo de dar inicio al procedimiento de ejecución de créditos tributarios.

Con la notificación del impuesto predial, las municipalidades aplicarían lo concerniente con los derechos protección, que conlleva una infinidad de garantías básicas, como el de la tutela efectiva, el debido proceso, el derecho a la defensa, que no podrían quedar menoscabados bajo ningún pretexto.

La indefensión puede ser causada por acción u omisión del funcionario municipal competente, llamado a recaudar el tributo llamado impuesto predial, porque en los demás impuestos, tasas, y contribuciones especiales deben notificarse con el respectivo título de crédito, más no el impuesto predial.



La Constitución de la República del Ecuador, tiene supremacía por sobre las demás leyes orgánicas u ordinarias; entre ellas, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Por tanto, si el COOTAD ordena al empleado recaudador dentro de sus obligaciones proceder al cobro sin que medie la correspondiente notificación al contribuyente; entonces, estamos ante un caso de inobservancia del debido proceso en el procedimiento de coactiva municipal, toda vez que, como cualquier otro procedimiento administrativo a cargo de las administraciones tributarias, debe adecuarse a las normas generales constitucionales que garantizan los derechos de protección del individuo.

4. 6.- PROPUESTA DE REFORMA DEL ARTÍCULO 512 DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN.

Citando al artículo 512 ibídem, nos señala: ***“Pago del Impuesto.- El impuesto deberá pagarse en el curso del respectivo año, sin necesidad de que la tesorería notifique esta obligación. Los pagos podrán efectuarse desde el primero de enero de cada año, aún cuando no se hubiere emitido el catastro”***⁸⁶.

Vemos, que el constituyente, quita la obligación de la tesorería como ente que hace las veces de funcionario recaudador, de notificar el impuesto predial. Sin embargo, como ha quedado sentado en el presente estudio, y sobre la base de múltiples razonamientos legales y doctrinarios, es indispensable la realización de la diligencia de notificación en aras del respeto de los derechos de los obligados al pago de los tributos; de ahí que resulta procedente proponer que se agregue en la parte final del inciso primero del Art. 512, el siguiente texto: ***“.....mientras no sea exigible su cobro, cuando lo sea, se procederá a su recaudación por la vía***

⁸⁶ Artículo 512 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización



coactiva, debiendo previamente notificarse el título de crédito por impuesto predial”, quedando en todo caso la siguiente reforma aplicada al artículo 512 ibídem:

“Art.- 512.- Pago del Impuesto.- El impuesto deberá pagarse en el curso del respectivo año, sin necesidad de que la tesorería notifique esta obligación, esto, mientras no sea exigible su cobro; cuando lo sea, se procederá a su recaudación por la vía coactiva, debiendo previamente notificarse el título de crédito por impuesto predial”. Los pagos podrán efectuarse desde el primero de enero de cada año, aún cuando no se hubiere emitido el catastro”⁸⁷

La reforma propuesta no haría sino dar paso a un actuar legal y legítimo de la autoridad administrativa. La notificación permitirá que el obligado tributario oponga a la pretensión de cobro del funcionario ejecutor, cumpliéndose de esta forma con el debido proceso.

Podemos concluir, manifestando que la obligatoriedad de tesorería municipal de notificar el título de crédito, actuando como empleado recaudador, es indudable, toda vez que, el ejercicio de la potestad de cobro por vía coactiva, una vez vencido el año fiscal y convertida en exigible la obligación, debe estar sujeto a los principios de oponibilidad del acto y ejercicio del derecho a la defensa; de allí podrá el obligado cancelar el valor adeudado o proponer observaciones al título en el término de ocho días y suspender de esta manera la prosecución del procedimiento coactivo.

⁸⁷ Artículo 512 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización



CONCLUSIONES

El proceso de coactiva en la administración tributaria seccional, tiene ciertas peculiaridades que merece su estudio, análisis jurídico, desde la propia emisión del título de crédito por concepto de impuesto predial, tributo que es el principal instrumento de política económica para el municipio ecuatoriano.

De este modo, luego del estudio de investigación realizado, podemos concluir, que si bien es cierto el procedimiento de coactiva, como una manera de aplicar la facultad recaudadora de la administración, es sin duda el instrumento de coerción más completo del cual goza la administración tributaria para recaudar sus tributos, de este modo no es menos cierto que la coactiva al igual que los demás procedimientos judiciales, administrativos deben cumplir con los derechos de protección del ciudadano o ciudadana, que son los administrados en procura de brindarles la oportunidad, la oponibilidad de interponer los recursos, reclamaciones que a bien tuvieren.

Dicho de otro modo, de la lectura del procedimiento de coactivo, constante en el Código Orgánico Tributario, consta, que emitido el título de crédito, este debe ser debidamente notificado al contribuyente o responsable, a efectos de que pueda realizar observaciones con relación a la emisión del título, o a su derecho, éste procedimiento nos da la pauta de que se debe respetar el derecho a la defensa al contribuyente, para que éste pueda realizar las observaciones que enseña el propio artículo 151 del Código Tributario, no habiendo violación de trámite legal alguno.



De otra manera, no podría hablarse de un verdadero aporte al derecho a la defensa del contribuyente, toda vez, que mediante el derecho de oposición se puede por parte de la administración tributaria que sea, controlar la legalidad de sus acciones, especialmente el de la acción coactiva que tiende a obligar al contribuyente mediante la coerción a exigirle el pago de sus tributos.

Por lo tanto, el análisis lógico jurídico del procedimiento de coactiva, desde el momento mismo que el funcionario ejecutor o empleador recaudador notifica conforme el artículo 151 del Código Tributario, al contribuyente, luego desde el inicio del auto de pago, o el inicio mismo del proceso de coactiva, para ir verificando las acciones legales, constitucionales que debe precautelar el funcionario ejecutor, pese que como explique al momento de presentar mi diseño de tesis, existen algunos fallos dictados por la ex Corte Suprema de Justicia, a través de las salas de lo fiscal, en donde manifiestan que tal como constaba descrito en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, y ahora en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, no es necesario que el tesorero municipal, que hace las veces de empleador recaudador, notifique dicha obligación, cuando, debe notificarse al contribuyente para que éste tenga el derecho a la defensa, u oponga observaciones con relación al título de crédito, en este caso, sólo por impuesto la predial, en cambio se dispone que por otros impuestos municipales, si debe previo a iniciarse o dictarse un auto de pago, debe emitirse y notificarse el correspondiente título de crédito, como ejemplo, el impuesto de patente municipal.



En consecuencia, el procedimiento de coactiva, es único en la Legislación Tributaria ecuatoriana, por lo tanto, todo tributo que sea exigible su cobro, debe ser previamente notificado, a fin de que el contribuyente realice lo siguiente: 1.- Pague la deuda tributaria municipal, 2.- pida facilidades de pago, 3.- proponga observaciones, lo que dará lugar que la continuación de la coactiva se suspenda, hasta que se resuelvan las observaciones, estas deben reunir los requisitos que constan en el artículo 119 del Código Orgánico Tributario, y 4.- No haga nada, y entonces el empleador recaudador, tendrá que disponer que se sienta razón de lo actuado, y ordenar se inicie con el procedimiento de ejecución de créditos tributarios.

Porque del trabajo de investigación, debido que en su mayoría los municipios ecuatorianos, no notifican el impuesto predial, es decir, no se notifica el título de crédito, toda vez, que la Ley les faculta ello, sin embargo, como hemos analizado es imposible que esta tesis siga prosperando en un régimen garantista, es necesaria la notificación del impuesto predial, caso contrario estará violándose el debido proceso, y por último se transgrede la validez del acto administrativo tributario, por cuanto, el mismo tiene plena validez y vigencia si ha sido debidamente notificado, caso contrario no surte los efectos legales pertinentes.



SUGERENCIAS

- El procedimiento de coactiva para el cobro de tributos, es propio de las administraciones tributarias, central, seccional y de excepción.
- Previo al inicio del procedimiento de coactiva, el empleador recaudador, debe cuidar que se haya notificado por los medios de Ley, el tributo adeudado.
- El tributo adeudado, debe ser notificado en persona, por boletas, por correo certificado, en la casilla judicial, en el domicilio del contribuyente, a efectos de que goce de validez y vigencia, caso contrario no es válido ese acto administrativo tributario.
- Dentro del procedimiento de coactiva, debe respetarse el debido proceso, el derecho de oponibilidad, a fin de que el contribuyente o responsable ejercite con amplitud su derecho a la defensa.
- Una vez notificado el acto administrativo tributario, el sujeto pasivo tiene ocho días de término para realizar observaciones con relación al título de crédito o a su derecho.
- También en ese lapso el sujeto pasivo, puede pagar la deuda tributaria, con lo que se extingue la obligación tributaria, puede plantear facilidades de



pago, conforme la Ley; y por último no hacer nada con lo cual, es el antecedente para que se dicte el auto de pago, o se inicie el procedimiento de coactiva formal.

- Debe el contribuyente acogerse a los derechos de protección, en el sentido que debe ser notificado con el título de crédito, de cualquier impuesto que sea.
- Considero que ejecutor luego de veinte días de citar con el auto de pago al contribuyente, debe disponer las medidas precautelatorias, como la retención de fondos, caso contrario también se ha violado el derecho a la defensa, si el contribuyente no formula excepciones en ese término, entonces, procede dar cumplimiento con las medidas precautelatorias.
- Considero oportuno una reforma a la disposición legal del artículo 512 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, por cuanto, debe indicarse que no es obligación de la tesorería municipal, notificar el cobro del impuesto predial, siempre y cuando no sea exigible su cobro, pero cuando lo sea, debe ser notificado previamente en forma obligatoria al contribuyente.
- Las máximas autoridades en la administración tributaria seccional, como en el caso del municipio, deben disponer la aplicación de la norma suprema constitucional, puesto que goza de supremacía sobre el COOTAD, debido



que es obligación de la tesorería o del departamento de coactivas respectivo el de notificar el impuesto predial.



BIBLIOGRAFÍA

- BENITEZ MAYTE DRA., Manual Tributario, Edit. Corporación de Estudios y Publicaciones, año 2009, pagina No. 75
- CELLY VIÑAN, Aura, El Acto Administrativo desde la Jurisprudencia Tributaria en el Ecuador, Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, artículo 512.
- DELGADILLO, Luís Humberto, Compendio de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa; México, 1997
- DROMI, Roberto, Derecho Administrativo, Quinta Edición, Ediciones Ciudad Argentina, 1996.
- FERNANDEZ MAESO, Miguel Angel, Todo Procedimiento Tributario 2007-2008, Grupo Wolters Kluwer.
- FONROUGE CARLOS GIULLIANI, obra Derecho Financiero, volumen No. I, Editorial De Palma, 5ta edición, año 1993, pagina No. 522
- GARCIA de ENTIERRA, Curso de Derecho Administrativo, Tomo I, Madrid, 1998.
- GARCIA SOSA, Rómulo, Notificaciones legales, Academia de Abogados del Ecuador, Artículo



- GRANJA GALINDO NICOLAS DR., obra Fundamentos de Derecho Administrativo, Editorial Universidad Técnica Particular de Loja, año 1999, pagina No. 303.
- LOPEZ, Joel Marcelino, Procedimiento Administrativo de Ejecución, Artículos de Derecho Tributario, Julio 2005.
- MADRID YAGUE, Pilar, La Recaudación Ejecutiva de la Seguridad Social, Segunda Edición , Lex Nova S.A., 2006.
- MARTOS NAVARRO, Fernando, Auxiliares Administrativos del Ayuntamiento de Sevilla, Editorial MAD., S.L.
- MORENO MOLINA, José Antonio, Procedimiento y Proceso Administrativo Practico, La Ley, Madrid 2006.
- MIRANDA RIVADENEIRA, José David, Solemnidades sustanciales al Procedimiento Coactivo Tributario, revista jurídica facultad de ciencias sociales y políticas de la Universidad Católica Santiago de Guayaquil
- Memorias de las VI Jornadas Ecuatorianas de Derecho Tributario, Cuenca-Ecuador, 2005
- PATIÑO LEDESMA RODRIGO DR., en su obra Sistema Tributario Ecuatoriano
- PEREZ ROYO, Fernando, Derecho Financiero y Tributario, Parte General, Octava Edición, Civitas 1998.
- SANCHEZ ZURATY, Manuel, JURISDICCION COACTIVA, Editorial Jurídica del Ecuador, Quito 2008.



- Sentencia No. 95 2002 dictada en materia aduanera, el 13 de octubre del 2003, por la Sala Especializada de lo Fiscal de la entonces Corte Suprema de Justicia, hoy Corte Nacional de Justicia; y, publicada en el R.O. No. 252, el 15 de enero del 2004
- TOSCANO SORIA LUIS, DR., en su obra Procedimientos Administrativos y Contenciosos en Materia Tributaria, editores Pudelpco, páginas 156 y 157
- TROYA JARAMILLO, José Vicente. EL DERECHO FORMAL O ADMINISTRATIVO TRIBUTARIO
- ZAMBRANO SIMBALL, Mario, Los Principios Constitucionales del Debido Proceso y las Garantías Jurisdiccionales, Ediciones Industria Grafica, Quito- Ecuador, 2009, Pág. No. 51.



CAPITULO I

ASPECTOS GENERALES

1.1.- LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA MUNICIPAL Y LA ACCIÓN COACTIVA

1.2.- EL PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN COACTIVA: CONCEPTO

1.3.- NATURALEZA DEL PROCESO DE COACTIVO

1.4.- FUNDAMENTO DEL PROCESO COACTIVO

1.4.1. CARACTERÍSTICAS.

1.5.- FUNCIONARIO COMPETENTE

1.6.- LA DEUDA TRIBUTARIA MATERIA DE COBRANZA

CAPITULO II

LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS TRIBUTARIOS MUNICIPALES

2.1 LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS TRIBUTARIOS MUNICIPALES.- CONCEPTO.

2.2 ELEMENTOS SUSTANCIALES DEL ACTO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL

2.2.1 COMPETENCIA

2.2.1.1 LA COMPETENCIA EN LOS ORGANISMOS SECCIONALES

2.2.2 OBJETO

2.2.3 VOLUNTAD



2.3 FORMA Y CONTENIDO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVO

2.4 PRESUNCION DE LEGALIDAD Y EJCUTORIEDAD LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS MUNICIPALES

2.5 NOTIFICACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

2.6.- CLASIFICACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

CAPITULO III

EL PROCESO COACTIVO EN LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA SECCIONAL, MUNICIPIOS

3.1 EL PROCESO COACTIVO: ASPECTOS GENERALES

3.1.1 AUTORIDADES COMPETENTES PARA EL EJERCICIO DE LA ACCION COACTIVA MUNICIPAL

3.1.2 SOLEMNIDADES SUSTANCIALES

3.2 PROCEDIMIENTO PREVIO

3.2.1 TITULOS DE CREDITO

3.3 PROCEDIMIENTO COACTIVO: TRAMITE

3.3.1 AUTO DE PAGO

3.3.2 MEDIDAS CAUTELARES:

3.3.3 EMBARGO

3.3.3. 1 BIENES NO EMBARGABLES

3.3.3. 2 EMBARGO DE BIENES INMUEBLES

3.3.3.3 EMBARGO DE DINERO Y VALORES

3.3.3. 4 EMBARGO DE EMPRESAS



3.3.3. 5 EMBARGO DE CREDITOS

3.3.3. 6 DESCERRAJAMIENTO

3.3.3. 7 PREFERENCIA DEL EMBARGO ADMINISTRATIVO

3.3.3. 8 EMBARGOS PREFERENTES

3.3.4 TERCERIAS

3.3.4.1 TERCERIA COADYUVANTE

3.3.4.2 TERCERIA EXCLUYENTE

3.3.5 REMATE

3.3.5.1 REMATE DE BIENES INMUEBLES

3.3.5.2 REMATE BIENES MUEBLES.- SUBASTA PÚBLICA

3.3.5.3 NULIDAD DEL REMATE O SUBASTA

3.3.5.4 ENTREGA MATERIAL

3.3.5.5 VENTA FUERA DE SUBASTA.- VENTA DIRECTA

3.3.5.6 TRANSFERENCIA GRATUITA

3.3.5.7 COSTAS DE EJECUCIÓN

CAPITULO IV

**4.1 NORMATIVA LEGAL DE NOTIFICACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO
TRIBUTARIO MUNICIPAL**

**4.2.- NOTIFICACION DEL TITULO DE CRÉDITO POR IMPUESTO PREDIAL,
COMO GARANTIA DE LA VIGENCIA DEL DERECHO A LA DEFENSA DEL
ADMINISTRADO.**

4.3.- DERECHO A IMPUGNAR.



4.4.- APAREJAR A LA COACTIVA EL TÍTULO DE CRÉDITO FIRME Y EJECUTORIADO.

4.5.- NOTIFICACIÓN SIN EXCEPCIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL COMO PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.

4.6.- PROPUESTA DE REFORMA DEL ARTÍCULO 512 DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN.